Versuch einer empirischen Analyse der staatlichen Investitionspolitik in Deutschland von 1925 bis 1932 und von 1950 bis 1960 unter besonderer Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von: Diplom-Kaufmann HEINZ HORN

aus: Duisburg

Jahr: 1963 1964

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555422_0025

Versuch einer empirischen Analyse der staatlichen Investitionspolitik in Deutschland von 1925 bis 1932 und von 1950 bis 1960 unter besonderer Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von	Heinz Horn
aus	Duisburg
Jahr:	1964

1. Berichterstatter:	Prof. Dr. Littmann
2. Berichterstatter:	Prof. Dr. Timm
Dekan:	Prof. Dr. Schelsky
Tag der mündlichen Prüfung:	23. Februar 1963

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
I. Theoretische Grundlegung	4
1. Der Ablauf des Wirtschaftsprozesses	4
2. Die Effekte der staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf den Wirtschaftsablauf	10
II. Zum Begriff und zu den Effekten öffentlicher Investitionen	17
1. Terminologische Ausführungen	17
a) Zum Begriff der Investitionen	17
b) Zum Begriff des öffentlichen Sektors	20
c) Zum Begriff der öffentlichen Investitionen	25
2. Zu den Auswirkungen öffentlicher Investitionen auf den Wirtschaftsablauf	29
III. Empirische Untersuchung der öffentlichen Investitionen in Deutschland von 1925 bis 1932 und von 1950 bis 1960	42
1. Statistische Erläuterungen	42
2. Der Umfang der öffentlichen Investitionen und ihre Effekte auf den Wirtschaftsablauf	46
a) Untersuchung der öffentlichen Investitionen in ihrer jährlichen Gesamthöhe	47
aa) Der Zeitabschnitt von 1925 bis 1932	47
ab) Der Zeitabschnitt von 1950 bis 1960	52

Seite

b) Die Bedeutung öffentlicher Investitionen auf Teilmärkten, dargestellt am Beispiel des Baumarktes 63

c) Der Einfluß der Investitionsform auf die Effekte öffentlicher Investitionen 74

3. Die Träger der öffentlichen Investitionen 77

a) Die Aufbringung 78

b) Die Auszahlung 80

4. Die Elastizität der öffentlichen Investitionen im Hinblick auf ihre Dringlichkeit 82

5. Zusammenfassung 94

Exkurs: Die Investitionen im Einflußbereich des öffentlichen Sektors 96

1. Die Investitionen der Post 96

2. Die Investitionen der Bahn 98

3. Die Investitionen der kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe 101

4. Die Investitionsausgaben der Sozialversicherungsträger 102

5. Die Investitionen des Einflußbereichs und des öffentlichen Sektors insgesamt 106

IV. Möglichkeiten und Problematik einer antizyklischen Investitionspolitik des öffentlichen Sektors 110

1. Die Bedeutung institutioneller Faktoren 112

a) Die Dezentralisation der Entscheidungsbefugnisse über die Durchführung öffentlicher Investitionen 112

Seite

b) Der haushaltsrechtliche Spielraum für eine antizyklische Investitionspolitik 119

c) Die Stellung der Bundesbank zum öffentlichen Sektor 128

2. Technisch-administrative Probleme 132

3. Zusammenfassung:

Die aktuellen konjunkturpolitischen Einsatzmöglichkeiten öffentlicher Investitionen 138

4. Anregungen zu Reformen 141

Literaturverzeichnis

Tabellen

Tabelle Nr.	Inhalt	Seite [1])
1	Investitionsausgaben des öffentlichen Sektors in den Rechnungsjahren 1925 bis 1932	46
2	Investitionsausgaben des öffentlichen Sektors in den Rechnungsjahren 1950 bis 1959	46
3	Die Entwicklung von Investitionen, Ausfuhr und Sozialprodukt 1925 bis 1932 und 1950 bis 1959	46
4	Unmittelbare und mittelbare Bauinvestitionen des öffentlichen Sektors	62
5	Öffentliche und private Investitionen im Wohnungsbau	65
6	Der Umsatz des Bauhauptgewerbes nach Wirtschaftsbereichen	69
7	Entwicklung von Umsatz, Beschäftigtenzahl und Lohnsumme im Bauhauptgewerbe	72
8	Real- und Finanzinvestitionen des öffentlichen Sektors nach Ebenen in den Rechnungsjahren 1950 bis 1958	73
9	Aufbringung und Auszahlung der öffentlichen Investitionsausgaben nach Ebenen	77
10	Öffentliche Investitionen nach Verwendungsbereichen und Ebenen	83
11	Unmittelbare Bau-Investitionen des öffentlichen Sektors nach Verwendungsbereichen und Ebenen	89

1) Die Seitenzahl gibt die jeweils vorhergehende Textseite an.

Tabelle Nr.	Inhalt	Seite
12	Die Investitionen im Einflußbereich des öffentlichen Sektors	95
13	Investitionen des öffentlichen Sektors und seines Einflußbereichs	95

A b k ü r z u n g e n

BBkG = Gesetz über die Deutsche Bundesbank

GG = Bonner Grundgesetz

RHO = Reichshaushaltsordnung

DIW = Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Einleitung

Im Modell einer Marktwirtschaft mit wirtschaftspolitischer Aktivität des Staates stellen kredit- und finanzpolitische Maßnahmen Instrumentenvariable dar. Die Kreditpolitik liegt bei der meist relativ unabhängigen Zentralbank, die Finanzpolitik ist das eigentliche Instrument des Staates, mit dem der Wirtschaftsablauf beeinflußt werden kann.

Eine eindeutige Klassifizierung der im Wirtschaftsprozeß auftretenden Schwankungen erscheint kaum möglich. Es mag eine Unterscheidung zwischen kurzfristigem und langfristigem, das wirtschaftliche Wachstum einschließendem Ablaufen zweckmäßig sein, eine klare Trennung und Einordnung der Vorgänge erscheint aber kaum möglich.

Indessen wird als wirtschaftspolitische Aufgabe des Staates hinsichtlich des Wirtschaftsablaufs, also als das Ziel einer konjunkturorientierten, antizyklischen Finanzpolitik in weiterem Sinne regelmäßig die Erreichung und Sicherung der

Vollbeschäftigung, des wirtschaftlichen Wachstums und der Geldwertstabilität angenommen. Entsprechend ist im Denkschema der antizyklischen Budgetpolitik unterstellt, daß sich die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, vor allem die öffentlichen Investitionen entsprechend den konjunkturpolitischen Erfordernissen kurzfristig variieren lassen.

Die folgende Abhandlung soll die Resultate der öffentlichen Investitionstätigkeit für den Wirtschaftsablauf aufzeigen und dem Modell der antizyklischen Finanzpolitik gegenüberstellen.
Von einer theoretischen Grundlegung ausgehend, will die Untersuchung ermitteln, wieweit die Praxis der öffentlichen Investitionen jenem Modell entsprochen hat, sodann, welche Institutionen des öffentlichen Sektors die wirtschaftspolitische Verantwortung der Investitionen tragen und schließlich, ob die öffentlichen Investitionen institutionell und in ihrer Dringlichkeit hinreichende Elastizität für eine antizyklische Finanzpolitik besitzen, ob sie sich also in hochkonjunkturellen Perioden zurückstellen lassen.

Das vorhandene Zahlenmaterial beschränkt den Versuch einer Analyse auf die Zeitabschnitte von 1925 bis 1932 und von 1950 bis 1960. Auch für diese Zeiträume sind nur recht globale Aussagen möglich.

An die empirische Untersuchung schließt sich die Erörterung der Frage an, welche aktuellen Möglichkeiten einer antizyklischen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland bestehen und welche Voraussetzungen - vor allem in institutioneller Hinsicht - zu schaffen sind.

I. Theoretische Grundlegung

Die empirische Untersuchung basiert auf der theoretischen Erklärung des Wirtschaftsprozesses und der vom Staatshaushalt ausgehenden Effekte auf Einkommen und Beschäftigung, so daß eine kurze Darstellung dieser Zusammenhänge angebracht erscheint.

Der Argumentation liegt hier ein geschlossenes System zugrunde, bei dem alle Größen monetär bei konstanten Preisen definiert sind.

1. Der Ablauf des Wirtschaftsprozesses

Die Impulse, die zu wirtschaftlichen Schwankungen führen, können auf eine Vielzahl von Ursachen und Ursachenkomplexen zurückgehen, die hier nicht zur Erörterung stehen.
Ein für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses wesentliches Phänomen findet seine Beschreibung im Multiplikatorprinzip. Der Gleichgewichtspfad

der längerfristigen Entwicklung wird in den Wachstumsmodellen beschrieben. [1])

Die Multiplikatortheorie erläutert, daß im Zeitablauf über viele Perioden der Einkommenseffekt, der von einer autonomen Ausgabenänderung infolge der ständigen Wiederverausgabung entstehenden Einkommens hervorgerufen wird, in der Regel ein Mehrfaches der Größe des auslösenden Impulses in der jeweiligen - expansiven oder kontraktiven - Richtung beträgt.
In einem System, das sich zum Ausgangszeitpunkt im Gleichgewicht befindet, sei das Einkommen durch die Gleichung [2])

$$Y = C(Y) + I$$

bestimmt. [3]) Gleichzeitig ist damit die Ersparnis als $S = S(Y)$ definiert.

---

1) Das Akzeleratorprinzip wird hier wegen seiner Abhängigkeit von sehr speziellen Bedingungen und der Problematik seiner generellen Aussagefähigkeit nicht aufgeführt.

2) Symbolik: Y = Volkseinkommen, C = Konsum, I = Nettoinvestitionen, S = Ersparnis.

3) Die obige Gleichung wurde bei Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie, III. Teil, S. 132 ff, entnommen.

Dann gilt in komparativ-statischer Betrachtung für die kumulative Einkommensänderung, die durch eine autonome Änderung der Nettoinvestition in Höhe von ΔI ausgelöst wird:

$$Y = \frac{1}{\frac{dS}{dY}} \cdot \Delta I$$

Der Faktor $\frac{1}{\frac{dS}{dY}}$ ist der "Einkommens-Multiplikator in bezug auf eine Investitionsänderung" [4]) und wird - da die marginale Sparquote $\frac{dS}{dY}$ in der Regel zwischen 0 und 1 liegt - normalerweise größer als 1 sein. Er gibt an, um das Wievielfache der Investitionsänderung sich das Einkommen im Prozeßablauf insgesamt erhöht.

Ein multiplikativer Einkommenseffekt kann ähnlich von einer autonomen Änderung anderer Ausgaben (etwa der Staatsausgaben, der Konsumausgaben oder der Exporte) ausgehen.

---

4) Vgl. Schneider: Einführung ..., III. Teil, S. 135

Ein Multiplikatorprozeß kann in expansiver wie in kontraktiver Richtung ablaufen, je nachdem, ob er von einer Ausgabenerhöhung oder -senkung ausgelöst wird.

Da ein Funktionalzusammenhang zwischen dem Bedarf an Zahlungsmitteln für Transaktionszwecke (als abhängiger Variablen) und der Höhe des Einkommens besteht, setzt der Eintritt der vollen Multiplikatorwirkung einer autonomen Ausgabenerhöhung voraus, daß die der Wirtschaft zur Verfügung stehende Transaktionskasse für den erhöhten Umsatzprozeß ausreicht. Ist dies nicht der Fall, so tritt eine "Beschränkung der Multiplikatorwirkung durch die Geldmenge" ein [5]).

Bei einer weniger kurzfristigen Untersuchung des Wirtschaftsablaufs ist die Veränderung der Kapazitäten einzubeziehen.

---

5) Formulierung bei Föhl: Kredit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, S. 308. Vgl. zu den obigen Ausführungen ebenda, S. 308 - 310.

Um einen Gleichgewichtszustand zu erhalten, muß mit einem Kapazitätszuwachs ein entsprechender Einkommenszuwachs einhergehen. Andernfalls bleiben Kapazitäten ungenutzt, die privaten Investitionen werden eingeschränkt, und ein kontraktiver Multiplikatorprozeß setzt ein. Von der Gleichgewichtsbedingung [6])

$$\frac{dP}{dt} = \frac{dY}{dt}$$

gelangt man zu den Lösungen

$$Y = Y_o \cdot e^{s\sigma t}$$

und

$$I = I_o \cdot e^{s\sigma t}$$

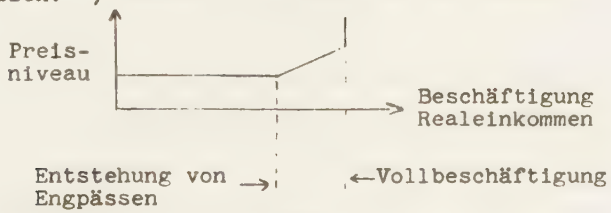
Investitionen und Einkommen müssen also nach Einsetzen eines Wachstumsprozesses wie nach einer "Zinseszinsreihe" (Domar) wachsen, wenn kontraktive Entwicklungen vermieden werden sollen.

---

6) Vgl. Domar: Capital Expansion ..., in: Econometrica, Vol. 14, 1946, S. 137 ff; Schneider: Einführung ..., III. Teil, S. 234 ff; Die obigen Gleichungen sind bei den vorgenannten Autoren entnommen.
Symbolik: P = mögliche Produktion des vorhandenen Kapitalstocks bei bestimmtem Ausnutzungsgrad; σ = Relation von P zum Kapitalstock; Y und I = Einkommen und Investition auf dem Gleichgewichtspfad des Wachstums; Y_o und I_o = Ausgangseinkommen und Ausgangsinvestitionen.

An den Multiplikator- und Wachstumsmodellen, die in ihren grundsätzlichen Zusammenhängen angedeutet wurden, läßt sich die inhärente Instabilität des marktwirtschaftlichen Systems weitgehend aufzeigen.

Da bisher Preisreaktionen nicht in die Überlegungen einbezogen wurden, bleibt die grundsätzliche, erfahrungsgemäße Interdependenz zwischen der Zunahme von effektiver Nachfrage, Beschäftigung, Realeinkommen und Preisniveau bei gegebenem Bestand an Produktionsfaktoren und gegebener Technik darzustellen. [7])



Ein Anstieg des Realeinkommens bei nahezu unverändertem Preisniveau ist bis zu Erreichung von Engpässen in der Produktion möglich. Dann erhöht

---

7) Die obige Figur wurde aus Schneider: Einführung.., III. Teil, S. 157 übernommen.
Zu den obigen Ausführungen vgl. ebenda.

Die Zusammenhänge sind allerdings in der Wirklichkeit oft wesentlich komplizierter als oben dargestellt.
In den Vereinigten Staaten hat man in den letzten "recessions" feststellen müssen, daß expansive öffentliche Maßnahmen zu Preissteigerungen ohne wesentliche Beschäftigungserhöhung führten. Dies begründet man teilweise mit steigendem Monopolisierungsgrad, eine umfassende Erklärung steht aber wohl noch aus.
Die obige Darstellung trifft zumindest insofern zu, als spätestens mit der Entstehung von Produktionsengpässen Preiserhöhungen zu erwarten sind.

sich das Preisniveau bei weiterwachsender Beschäftigung, und bei Vollbeschäftigung reagieren die Anbieter auf einen Nachfragezuwachs nur noch über den Preis. Das reale Einkommenswachstum hört - bei kurzfristiger Betrachtung - auf.

2. Die Effekte der staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf den Wirtschaftsablauf

Auf der Einnahmenseite des Budgets finden sich normalerweise vor allem Steuern, ferner Anleihen, während Verkäufe von Gütern und Dienstleistungen bzw. ihre Abgabe gegen Gebühren eine untergeordnete Rolle spielen.

Bei funktionaler Abhängigkeit des privaten Konsums vom verfügbaren privaten Einkommen sowie bei Konstanz der staatlichen Ausgaben, der privaten Nettoinvestition und der marginalen Konsumquote b, die für alle Privathaushalte insgesamt gelten soll, ändert sich das Gleichgewichtseinkommen (zu Marktpreisen [8]) bei

---

8) In den weiteren theoretischen Darlegungen soll das Einkommen immer zu Marktpreisen verstanden werden.

einer Steueränderung in Höhe des Betrages ΔT um

$$- \frac{b}{1 - b} \cdot \Delta T .$$

Eine Steuererhöhung verringert also unter den genannten Voraussetzungen das Einkommen, eine Steuersenkung steigert es entsprechend dem Steuermultiplikator $\frac{b}{1 - b}$.

Eine Anleiheaufnahme bei privaten Wirtschaftssubjekten kann - unter den gleichen Annahmen - das Volumen an liquiden Mitteln, die der Privatwirtschaft zur Verfügung stehen, vermindern und über eine damit verbundene Veränderung des Zinsfußes zinsabhängige Determinanten des Sozialprodukts (z. B. zinsreagible Privatinvestitionen) beeinflussen. Eine unmittelbare Einwirkung auf die wirtschaftliche Aktivität geht jedoch insoweit weder von einer staatlichen Aufnahme noch von einer Tilgung von Anleihen aus. Tilgung und Zinsendienst öffentlicher Anleihen erhöhen primär lediglich die privatwirtschaftliche Liquidität.

Ohne jede Wirkung auf den Wirtschaftsprozeß bleiben ceteris paribus die Vorgänge einer

staatlichen Kreditaufnahme oder Kreditrückzahlung bei der Notenbank [9]).

Die staatlichen Ausgaben umfassen - neben der bereits erwähnten Tilgung und Verzinsung öffentlicher Kredite - Transferzahlungen und Käufe von Gütern und Dienstleistungen.

Im Falle einer Änderung der Transferzahlungen in Höhe von ΔTr ändert sich unter den bereits beim Steuermultiplikator genannten Annahmen das Einkommen um

$$\frac{b}{1 - b} \cdot \Delta Tr,$$

während eine Veränderung der staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen von ΔA_{st} zu einer Einkommensänderung von

$$\frac{1}{1 - b} \cdot \Delta A_{st}$$

führt.

Bei einer in der Regel zwischen 0 und 1 liegenden marginalen Konsumquote sind der Multiplikator staatlicher Transferzahlungen und gleichfalls

---

9) Für Haushaltsüberschüsse, die im Rahmen einer kontraktiven Finanzpolitik entstehen, wird daher eine "Stillegung" bei der Zentralbank empfohlen, für Defizite infolge einer expansiven Politik die Finanzierung aus Zentralbankkrediten, um mit Sicherheit eventuelle zur jeweiligen Budgetpolitik entgegengesetzte Effekte zu vermeiden.

der diesem identische Steuermultiplikator kleiner als der Multiplikator für staatliche Käufe von Gütern und Dienstleistungen [10]).

Hinsichtlich der Gesamtwirkung von Einnahmen und Ausgaben wären allein aus der Feststellung eines Budgetüberschusses oder eines Defizits noch keine ausreichenden Schlüsse zu ziehen. Eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben für (in der gleichen Periode erstellte [11])) Güter und Dienstleistungen, die voll aus Steuererhöhungen gedeckt wird, bewirkt unter Annahme einer konstanten, bei allen betroffenen Wirtschaftssubjekten gleichen marginalen Konsumquote und konstanter privater Nettoinvestitionen und bei Vorhandensein unbeschäftigter Produktionsfaktoren eine Erhöhung des Volkseinkommens um den Betrag der staatlichen Ausgabenerhöhung [12]).

---

10) Zu den bisherigen Ausführungen dieses Kapitels vgl. Schneider: Einführung ..., III. Teil, S. 253 - 261.

11) Vgl. Vogt: Einige Unklarheiten ..., in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 85, S. 55 ff.

12) Vgl. Schneider: Zur Frage der Wirkung finanzpolitischer Maßnahmen ..., in: Finanzarchiv 1944, S. 277 ff. sowie die dortige Untersuchung der Bedeutung unterschiedlicher marginaler Konsumquoten; Haavelmo: Multiplier Effects of a Balanced Budget, in: Econometrica, Vol. 13, 1945, S. 311 ff; Schneider: Einführung ..., III. Teil, S. 261 ff.

Vgl. ferner die Diskussion der Anwendbarkeit dieses sog. Haavelmo'schen Theorems bei Haller (Finanzpolitik, S. 72 ff) sowie die weiter differenzierende theoretische Entwicklung bei Timm (Bemerkungen zum multiplikativen Effekt ..., in: Finanzarchiv, 1957/58, S. 1).

Auch von einem ausgeglichenen Budget können also expansive Effekte ausgehen.
Ein Defizit des Staatshaushalts muß nicht unter allen Umständen expansiv wirken, ein Überschuß nicht unbedingt kontraktiv. [13])

Das wesentliche Resultat der Erörterung der vom Staatshaushalt ausgehenden Effekte ist der Schluß, daß die Wirkungen der Einnahmen- und Ausgabenströme im Einzelfall die Einflüsse der Finanzpolitik auf den Wirtschaftsprozeß bestimmen.

Als wirtschaftspolitische Konsequenz ist festzuhalten, daß innerhalb des Budgets die Aufnahme von Anleihen bei privaten Wirtschaftssubjekten ebenso wie die Rückzahlung als Instrumentenvariable weniger in Betracht kommen,

---

13) Vgl. Schneider: Einführung ..., III. Teil, S. 265 - 266.

da hiervon primär nur die Liquidität im privaten Sektor beeinflußt wird. Was die Ausgaben (ohne Tilgungen) anbelangt, so mögen sie zunächst nach Verwendungszweck aufgegliedert werden in:

Verteidigungsausgaben,

Transferzahlungen,

laufende Ausgaben der öffentlichen Verwaltung für Sachleistungen und Dienste,

Investitionen.

Verteidigungsausgaben lassen sich ihrer Natur nach nicht an wirtschaftspolitischen Erwägungen ausrichten; der staatliche Konsum von Gütern und Dienstleistungen ist nur wenig variabel. Die konjunkturpolitische Variierung von Steuern (auf der Einnahmenseite) und Transferzahlungen ist aus einer Reihe von Gründen problematisch. Für ein antizyklisches "timing" öffentlicher Ausgaben, also eine quantitative und auch qualitative Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung, kommen im Modell der Budgetpolitik in erster Linie die Investitionen in Frage, die überdies auch einen größeren Multiplikator

besitzen als die Änderungen von Steuern und Transferzahlungen und die ferner unmittelbar im Angelpunkt der Depression wie der konjunkturellen Übersteigerung - nämlich auf dem im Wirtschaftsablauf besonders stark schwankenden Investitionsgütermarkt - einwirken.

Vor der empirischen Untersuchung ist nunmehr eine Abgrenzung des im folgenden verwendeten Begriffs der "öffentlichen Investitionen" und eine Zusammenfassung ihrer hier relevanten ökonomischen Eigenschaften erforderlich.

II. Zum Begriff und zu den Effekten öffentlicher Investitionen

1. Terminologische Ausführungen

Als "öffentliche Investitionen" werden im folgenden die Investitionen des öffentlichen Sektors bezeichnet.
Dies erfordert die Definition der Begriffe "Investitionen" und "öffentlicher Sektor", ferner ein weiteres Eingehen auf den Inhalt des Terminus "öffentliche Investitionen".

a) Zum Begriff der Investitionen

Die in einer Periode produzierten Güter und Leistungen können konsumiert oder exportiert worden sein oder zu einer Investition, d. h. einem Zugang zu den Beständen an Sachgütern geführt haben. Die Zugänge zu den dauerhaften Produktionsmitteln [14]) ohne Berücksichtigung der gleichzeitig aufgetretenen Wertminderungen und Abgänge stellen die Bruttoanlageinvestitionen dar.

---

14) Vgl. Schneider: Einführung ..., I. Teil, S. 46.

Für die Bedeutung der öffentlichen Investitionen hinsichtlich der Entwicklung von Beschäftigung, Einkommen und Preisniveau kommt es auf die Gesamtnachfrage des öffentlichen Sektors nach Investitionsgütern an. Es ist unerheblich, ob es sich dabei um Neu- oder Ersatzbeschaffungen handelt.
Unter "öffentlichen Investitionen" sollen daher Bruttoanlageinvestitionen verstanden werden. [15])

Die Grenze zwischen Verbrauch und Investition wird üblicherweise durch die Dauerhaftigkeit [16]) eines Gutes bestimmt. Der Begriff einer Investition setzt eine (erwartete) Lebensdauer des betreffenden Gutes von mehr als einer Periode, also einem Jahr, voraus. [17])

---

15) Infolge des großen Bauanteils an den öffentlichen Investitionen würde durch die lange Lebensdauer und die infolgedessen relativ geringe Abschreibungsquote bei Bauten der Anteil der öffentlichen Investitionen an den gesamten volkswirtschaftlichen Anlageinvestitionen bei einer Nettorechnung wahrscheinlich höher liegen als bei einer Bruttorechnung (vgl. Fabricant: The Trend of Government Activity ..., S. 20). Für den hier gegebenen Untersuchungszweck wäre eine derartige Verschiebung der Relationen unerwünscht. Statistisch liegen außerdem allenfalls Werte für die öffentlichen Bruttoinvestitionen vor. In der öffentlichen Haushaltsführung fehlen auch noch weitgehend die Voraussetzungen für die Ermittlung von Abschreibungsbeträgen.

16) Es kommt hier auf die ökonomische Lebensdauer an, da (normalerweise) die ökonomische Brauchbarkeit eines Gutes für seine Verwendung im Produktionsprozeß maßgebend ist, nicht die technische.

17) Vgl. UN, A System of National Accounts and Supporting Tables, S. 29:
Statistisches Jahrbuch 1960, S. 541.

Nicht zu den Investitionen, sondern zum Staatsverbrauch zählt man in der statistischen Praxis die Ausgaben des Staats für langlebige militärische Güter [18]), wenn auch begrifflich dieses Verfahren nicht ganz unproblematisch erscheint.

Investitionen finden nach allgemeiner statistischer Behandlung nur in den Sektoren "Unternehmungen" und "Staat" statt. Im Bereich privater Haushalte gibt es dann also hinsichtlich der Verwendung des Sozialprodukts nur Konsumvorgänge, Bauten ausgenommen, die auch bei Durchführung durch private Haushalte zu den Investitionen rechnen. Bei dieser Abgrenzung des Investitionsbegriffs können identische Güter in den Konsum wie in die Investition gehen.

---

18) Vgl. Stat. Jahrbuch 1960, S. 541.

b) Zum Begriff des öffentlichen Sektors

In der Wirklichkeit umfaßt der theoretisch vereinfachend gebrauchte Terminus "Staat" meist mehrere Ebenen und eine Vielzahl von Körperschaften der öffentlichen Verwaltung. Für eine empirische Untersuchung erscheint daher der Sammelbegriff "öffentlicher Sektor" zweckmäßiger.

Wesentliches Merkmal des öffentlichen Sektors ist die Ausstattung mit hoheitlichen Funktionen und sein Handeln nach einer politischen Willensbildung. In allgemeiner Definition besteht der öffentliche Sektor zunächst aus der öffentlichen Verwaltung, ferner - auch bei institutioneller Trennung - zählen grundsätzlich auch die Träger der Sozialversicherung als Einrichtungen staatlicher Sozialpolitik hierzu. [19])

Wirtschaftsunternehmen, die im Eigentum oder unter Kontrolle des öffentlichen Sektors stehen, rechnen zum Bereich der Unternehmungen [20]).

---

19) Vgl. UN, A System ..., S. 12.

20) Vgl. UN, A System ..., S. 11;
Wirtschaft und Statistik, 1961, Heft 3, S. 134.

Bei den vom öffentlichen Sektor beherrschten Unternehmen, die meist mit dem Sammelbegriff "öffentliche Wirtschaft" bezeichnet werden, spielen hoheitliche Aufgaben allenfalls eine geringe Rolle [21]). Ein erwerbswirtschaftliches Verhalten ist durchaus möglich und häufig festzustellen. Lediglich Eigentums- oder Kontrollverhältnisse erscheinen aber für eine Einbeziehung dieser Unternehmen in den öffentlichen Sektor nicht ausreichend. Allerdings nimmt die öffentliche Wirtschaft eine Sonderstellung im Sektor der Unternehmungen ein, da sie sich notfalls auf die Verwaltungskörperschaften stützen kann und damit nicht unbedingt den Gesetzen der privaten Wirtschaftstätigkeit in voller Konsequenz unterliegt. [22])

Speziell für die folgende, auf das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland abgestellte Untersuchung sollen unter dem "öffentlichen Sektor" die drei "Ebenen" [23]) der Gebietskörperschaften verstanden werden, also Bund (bzw. Reich), Länder und Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbänden).

---

21) In der Definition des Begriffes "Erwerbsvermögen" (der sich mit dem Terminus "öffentliche Wirtschaft" weitgehend deckt) im Statistischen Jahrbuch 1960 (S. 415) heißt es u. a., daß hier eine "Ertragserzielung im Vordergrund steht" und die Betätigung "nicht mit hoheitlichen Funktionen verbunden zu sein braucht".

22) Vgl. Stüper: Die Stellung der öffentlichen Investitionen im System der kapitalistischen Wirtschaft, S. 126.

23) Der Begriff der "Ebene" ist der gebräuchliche Terminus der Finanzstatistik bei der Untergliederung des öffentlichen Sektors in Bund (Reich), Länder und Gemeinden und wird daher auch in dieser Untersuchung verwendet.

Bei der Behandlung der öffentlichen Investitionen von 1950 bis 1960 werden Lastenausgleichsfonds und ERP-Vermögen in den öffentlichen Sektor einbegriffen und der Bundesebene zugerechnet, da sie Instrumente der staatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik darstellen und ihre rechtliche Sonderstellung in der speziellen Entstehung und Zielsetzung begründet ist. [24])

---

24) Keine der verschiedenen Abgrenzungen und Bezeichnungen in der Literatur für den hier "öffentlicher Sektor" genannten Bereich konnte sich bisher allgemein durchsetzen.

Das Statistische Bundesamt untergliedert den "staatlichen Sektor" in Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen (Wirtschaft und Statistik, 1960, Heft 6, S. 323). Im Statistischen Jahrbuch 1961 (S. 531) umfaßt der Sektor Staat die Gebietskörperschaften, Lastenausgleichsfonds und ERP-Vermögen sowie die Sozialversicherungsträger. Die Finanzstatistik erfaßt dagegen nur die Gebietskörperschaften und den Lastenausgleichsfonds.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung kennt "öffentliche Haushalte" (= Gebietskörperschaften) und "Haushalte der öffentlichen Hand" (= Gebietskörperschaften und Sozialversicherung); vgl. Wochenberichte des DIW, 1954, Nr. 7, S. 27 und 1957, Nr. 5, S. 19.

Bei Terhalle (Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaften, S. 143) stellt die "gebietskörperschaftliche Finanzwirtschaft" den "Hauptteil des staatlichen Finanzsystems der Bundesrepublik" dar, hinzu gehört weiter die organisatorisch vom Staat getrennte Sozialversicherung.

Wobser ("Der Umfang der öffentlichen Ausgaben"..., S. 8 - 9) bezeichnet als "öffentlichen Verband" die Gebietskörperschaften, den Lastenausgleichsfonds und die Sozialversicherung. Bundesbahn und Bundespost sowie "die öffentliche Wirtschaft" werden ausgeschlossen, da sie "anderen Bewirtschaftungsmethoden unterliegen als die Hoheitsverwaltungen und die Träger der Sozialversicherung".

Nach Jostock (Zur Frage des Ausgleiches .., in: Beiträge zur empirischen Konjunkturforschung, S. 234) gehören zu den "öffentlichen Ausgaben in weiterem Sinne" auch die Ausgaben von Bahn und Post, der öffentlichen Betriebe und sonstigen öffentlichen Körperschaften, der Sozialversicherung und der Kirchen.

Nicht einbezogen wurde hier aus Gründen der speziellen Verhältnisse in der Bundesrepublik und der praktischen Untersuchung der Bereich der Sozialversicherung trotz seiner hoheitlichen Aufgaben, die äußerlich z. B. in der Erhebung von Zwangsbeiträgen zum Ausdruck kommen.
Die Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften als "Hoheitsverwaltungen" und damit als Träger der wirtschaftspolitischen Verantwortung ist von speziellem Interesse und verlangt eine gesonderte Darstellung, während man unter den gegebenen Umständen an die Investitionsausgaben der institutionell unabhängigen, in ihrer Anlagenpolitik nur den betreffenden Gesetzen und Statuten und - aus ihrer Eigentümlichkeit heraus - gewissen Zwangsläufigkeiten unterworfenen Sozialversicherungsträger nur beschränkt wirtschaftspolitische Forderungen stellen kann. [25])

---

25) In statistischer Hinsicht spricht für die Ausgliederung der Sozialversicherung, daß die erforderlichen Zahlen nur für den kleineren Teil des Untersuchungszeitraums vorliegen, nicht von allen Versicherungsträgern bekannt und teilweise nicht hinreichend unterteilt sind.

Gegenstand dieser Untersuchung sind die Investitionen des oben abgegrenzten "öffentlichen Sektors", der also die Gebietskörperschaften sowie das ERP-Vermögen und den Lastenausgleichsfonds umfaßt.

Darüber hinaus wird auf die Investitionen der Sozialversicherung, der Bahn und Post sowie der kommunalen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen - im folgenden zusammengefaßt "Einflußbereich des öffentlichen Sektors" genannt - kurz eingegangen, da hier eine Investitionspolitik des öffentlichen Sektors über dessen eigene Haushalte hinaus in Frage kommen könnte.

Die Investitionsausgaben der Sozialversicherungsträger sind (abgesehen vom hoheitlichen Charakter dieser Institutionen) wegen ihrer Größenordnung von Interesse.

Bundesbahn und Bundespost gehören an sich zu den Wirtschaftsunternehmen des öffentlichen Sektors. Der mehrfach erfolgte Einsatz von Investitionen der Reichs- bzw. Bundesbahn für konjunkturpolitische Zwecke und das beträchtliche Volumen der Investitionen von Bahn und Post lassen eine Darstellung der Investitionstätigkeit dieser beiden Sondervermögen angebracht erscheinen.

Aus der weiteren öffentlichen Wirtschaft liegt statistisches Material lediglich über die kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe vor.

c) Zum Begriff der "öffentlichen Investitionen"

Zu den öffentlichen Investitionen gehören zunächst die Realinvestitionen des öffentlichen Sektors, also der Zugang zum Bestand der im Eigentum des öffentlichen Sektors befindlichen Anlagegüter.

Die Höhe der öffentlichen Realinvestitionen, die man auch als "unmittelbare" [26]) oder - in der Finanzstatistik - als "Eigeninvestitionen" des öffentlichen Sektors bezeichnet, entspricht der Ausgabensumme des öffentlichen Sektors für bewegliche und unbewegliche Anlagegüter.

Daneben stellt der öffentliche Sektor häufig umfangreiche finanzielle Mittel für Investitionen Dritter zur Verfügung. Diese "mittelbaren" [26]) oder "Finanzinvestitionen" [27]) haben die Form von Beteiligungen, Darlehen oder (nicht rückzahlbaren) Zuschüssen. [28])

Bei den Finanzinvestitionen handelt es sich

---

26) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959, S. 11 ff.

27) Vgl. Jecht, Finanzpolitik und Kapitalbildung, S. 19.

28) Zum Subventionscharakter öffentlicher Finanzinvestitionen vgl. Kronenberg, Die Beeinflussung der Vermögensverteilung ..., S. 55 - 56.

um öffentliche Ausgaben [29], mit denen der öffentliche Sektor den Umfang und den Zeitraum bestimmter Investitionen Dritter und häufig auch die Bedingungen beeinflußt, zu denen der output dieser Investitionen bereitgestellt wird. Da der öffentliche Sektor durch die Finanzierung entscheidenden Einfluß auf die Durchführung der betreffenden (privaten Real-) Investitionen nimmt, erscheint die Einbeziehung der Finanzinvestitionen in den Begriff der öffentlichen Investitionen berechtigt. [30]

---

29) Als "öffentliche Ausgaben" sollen alle Auszahlungen finanzieller Mittel durch den öffentlichen Sektor an Dritte gelten, gleichgültig, ob eine spätere Rückzahlung erfolgt oder nicht. Diese Abgrenzung entspricht etwa der umfassenden einleitenden Definition (nicht der späteren Detaillierung) öffentlicher Ausgaben bei Masoin (a. a. O. S. 2), der sie als Akte bezeichnet, durch die der Staat seine Einnahmen bestimmten Verwendungszwecken zuweist.

30) Die Tilgung eines öffentlichen Investitionsdarlehns durch den Darlehnsnehmer kann kein Argument gegen die Einbeziehung dieser Mittel in die öffentlichen Investitionen darstellen. Der Vorgang auf der Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts durch Verzinsung und Tilgung eines Darlehns entspricht den Vorgängen bei einer sich selbst tragenden Realinvestition des öffentlichen Sektors, die in jedem Falle den öffentlichen Investitionen zugerechnet wird. Entscheidend ist der bestimmende Einfluß und die Verantwortung des öffentlichen Sektors für den ökonomischen Effekt von Realinvestitionen, die auf öffentliche Finanzinvestitionen zurückgehen.

Bei mittelbaren wie bei unmittelbaren Investitionen fließen öffentliche Mittel in Investitionsvorhaben, die im einzelnen oder in ihrem Rahmen vom öffentlichen Sektor bestimmt werden und für die der öffentliche Sektor damit auch die wirtschaftspolitische Verantwortung trägt.

Im Ergebnis ist also die Finanzierung einer Investition für die Zuordnung zum privaten oder öffentlichen Bereich maßgebend. [31])

Die öffentlichen Investitionen umfassen dann die gesamten, von den Gebietskörperschaften, dem Lastenausgleichsfonds und dem ERP-Vermögen ausgezahlten Investitionsmittel.

Notwendiges Kriterium einer öffentlichen Investition sollen effektive Ausgaben auf Seiten des öffentlichen Sektors sein. Einnahmeverzicht (z. B. Steuervorteile für Investitionen) oder

---

31) Laufenburger (Finances Comparées, S. 36) stellt bei der Abgrenzung öffentlicher Investitionen ebenfalls auf die Finanzierung ab, indem er auf die Definition der Commission Nationale des Investissements verweist, nach der ... "est public un investissement alimenté par des fonds de l'Etat, du Trésor, des établissements financiers publics".

öffentliche Bürgschaften werden nicht als ausreichend betrachtet, da anderenfalls der Begriff eine nicht zu übersehende Ausweitung erfahren würde.
Für eine mittelbare öffentliche Investition ist weiter die Absicht oder die vorherige Kenntnis des öffentlichen Sektors Bedingung, daß die Mittel für Investitionen Verwendung finden. [32])

Der wesentlich weitergehende Einfluß des öffentlichen Sektors auf die gesamte Investitionstätigkeit innerhalb einer Volkswirtschaft und auf den Investitionsgütermarkt ist begrifflich von den öffentlichen Investitionen zu trennen.

Den Finanzinvestitionen terminologisch zuzuordnen, aber im folgenden aus statistischen Gründen nicht miterfaßt sind Kredite und sonstige Zahlungen an das Ausland, soweit

---

32) Beispielsweise soll der Erwerb von Pfandbriefen (deren Erlös praktisch nur zur Investitionsfinanzierung dient) durch eine Körperschaft des öffentlichen Sektors zu den öffentlichen Investitionen gerechnet werden, nicht dagegen eine - kurz- oder längerfristige - Anlage von Mitteln bei Kreditinstituten, da sich die weitere Verwendung und Wirkung dieser Gelder nicht übersehen läßt.
Vgl. hierzu auch Kessler("Die staatliche Kapitalbildung", S. 62 - 63) zu seinem Begriff der "indirekten Realkapitalbildung".

daraus eine Nachfrage nach inländischen Investitionsgütern resultiert. Derartige Exportkredite entsprechen in ihrer Wirkung auf den Investitionsgütermarkt den mittelbaren öffentlichen Investitionen im Inland. [33])

2. Zu den Auswirkungen öffentlicher Investitionen auf den Wirtschaftsablauf

Es erscheint zweckmäßig, der Einteilung von Higgins in "Public Investment and Full Employment" folgend zwischen dem "product effect", dem direkten Nutzergebnis (oder Kapazitätseffekt) öffentlicher Investitionen, und dem "process effect", d. h. der Wirkung auf Einkommen und Beschäftigung zu unterscheiden. [34])

Aus dem product effect öffentlicher Realinvestitionen ergibt sich eine staatliche Produktion

---

33) Vgl. Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement: "Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik", S. 16; Public Investment, S. 4.

34) Vgl. Public Investment, S. 23: "product effects" - the direct utilities produced by public investment; "process effect" - the stimulus to employment and income provided by the mere process of undertaking public investment and paying for it.

für private Wirtschaftssubjekte, die den output häufig unter Kostenvorteilen [35]) erhalten.

Bei öffentlichen Finanzinvestitionen tritt der product effect erst nach der Durchführung der Realinvestitionen durch Dritte ein. Für den privaten Investor resultiert aus den Finanzinvestitionen des öffentlichen Sektors, die in ihrer Form vor allem Kredite zu Sonderkonditionen und Zuschüsse darstellen, meist eine Senkung des Investitionsaufwandes im Vergleich zu marktüblichen Bedingungen. Häufig wird dem Investor in irgendeiner Form auch die Auflage erteilt, den output der ganz oder teilweise mit öffentlichen Mitteln finanzierten Investitionen unter einer bestimmten Preisgrenze weiterzugeben.

Eine spezifische Kostendeckung stellt jedenfalls bei öffentlichen Investitionen eine Ausnahme dar, so daß in der Regel durch den product effect, der aus unmittelbaren oder mittelbaren öffentlichen Investitionen hervorgeht, private Bedürfnisse zu günstigeren als zu marktwirtschaftlichen Bedingungen befriedigt werden.

Bei öffentlichen Finanzinvestitionen findet meist in erheblichem Umfang eine Weitergabe der vom Erstempfänger erhaltenen Subventionsbestandteile [36])

35) Definitionsgemäß (vgl. oben S. 27) sind hier Investitionen öffentlicher Unternehmen nicht einbezogen.

36) Unter den öffentlichen Finanzinvestitionen sind Zuschüsse in voller Höhe Subventionen, während bei Darlehen zu Sonderkonditionen (z. B. zu geringerem als dem marktüblichen Zinssatz) der Subventionsbestandteil sich als Differenz zwischen dem Auszahlungsbetrag und dem Barwert, der sich durch Abzinsung zu den marktüblichen Bedingungen ergibt, darstellt.

statt, so daß eine Messung des output durch den Erlös bedenklich ist. [37])

Bei den Realinvestitionen fehlt im allgemeinen das "spezifische Entgelt" für die Leistung und damit ein Marktpreis als Maßstab. [38]) Die Gehaltssumme der staatlichen Beamten und Angestellten faute de mieux als output anzusehen [39]), wird kaum ein verwertbares Ergebnis liefern. Zwischen der Nutzenstiftung der öffentlichen Investitionen und der Gehaltssumme der öffentlichen Bediensteten besteht sicher keine Proportionalität.

Eine Bestimmung des output öffentlicher Investitionen für eine bestimmte Periode ließe sich - wenn überhaupt - allenfalls über eine Abschätzung der auf die betreffende Periode entfallen-

---

37) Es wäre auch nicht möglich, etwa beim sozialen Wohnungsbau (der rund die Hälfte der mittelbaren öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik ausmacht) den output über den Mietpreis des "freien" Wohnungsbaus zu berechnen, da bei Wirksamwerden der staatlich finanzierten Wohnbauten und der durch sie befriedigten Nachfrage auf dem freien Markt die Mietpreise sich wahrscheinlich verändern würden.

38) Vgl. DIW: Investitionen, Investitionsfinanzierung und Wirtschaftswachstum ..., S. 101.

39) In einigen Untersuchungen wird so verfahren, z. B. in DIW: Investitionen, Investitionsfinanzierung und Wirtschaftswachstum ..., S. 108.

den Kosten [40]) der Investitionsobjekte (also Abschreibungen und eventuelle laufende Kosten) durchführen, das Vorhandensein hierfür ausreichender Unterlagen vorausgesetzt.

Mit der mangelnden Quantifizierbarkeit des output entfällt aber auch die Möglichkeit, eine an der Größe des output (oder gegebenenfalls an der Rentabilität) orientierte Bedarfsskala öffentlicher Investitionen aufzustellen. Die Entscheidung über öffentliche Investitionsausgaben bleibt also der subjektiven Einschätzung ihres Nutzens durch den öffentlichen Sektor überlassen. [41])

Der product effect kann mit weiteren Auswirkungen (z. B. sozial- oder raumpolitischer Art) verknüpft sein, die für die Dringlichkeit öffentlicher Investitionen bedeutsam sein mögen, hier aber nicht zur Erörterung stehen.

---

40) Vgl. Wirtschaft und Statistik, 1960, Heft 6, S. 331

41) Die Bewilligung von öffentlichen Investitionen - und damit die Aufstellung der Bedarfsskala - liegt in der parlamentarischen Demokratie bei den politischen Repräsentanten, deren Entscheidung ebensogut auf Altruismus zugunsten der Bedarfsträger wie auf persönliche politische Vorteile (Maximierung von Wählerstimmen) zurückgehen kann. Downs (vgl. hierzu Liefmann-Keil, Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Ausgaben, in: Finanzarchiv 1958/59, S. 219 ff) sieht in den Aktionen der Repräsentanten einen Kampf um Wählerstimmen nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung: die öffentlichen Ausgaben werden solange erhöht, bis der Stimmengewinn durch die Grenzausgabe gleich dem Stimmenverlust durch die steuerliche Grenzeinnahme ist.

Die öffentliche Investitionstätigkeit läßt sich in den folgenden wesentlichen Verwendungsbereichen, die auf die Ausgabengliederung der Finanzstatistik zurückgehen, zusammenfassen:

Allgemeine öffentliche Verwaltung,
Kultur- und Sozialwesen,
Straßenwesen (einschl. Wasserstraßen),
Gemeindliche Anstalten und Einrichtungen,
Wohnungsbau,
Wirtschaftsförderung,
Öffentliche Wirtschaft.

Vom reinen Verwaltungsbedarf abgesehen, finden die öffentlichen Investitionen in erster Linie in solchen Bereichen statt, in denen die Privatwirtschaft nicht oder nicht in ausreichendem Maße oder nicht zu den vom öffentlichen Sektor als wünschenswert eracnteten Bedingungen Leistungen anbietet.

Abgesehen von der öffentlichen Verwaltung, ist kaum ein Investitionsbereich speziell dem öffentlichen Sektor zuzüweisen.

Im Vergleich zur Bundesrepublik ist in den USA das Gebiet des Kultur- und Sozialwesens stärker ein Betätigungsfeld für private Initiative. Vor einem halben Jahrhundert kam in Deutschland der Wohnungsbau, der heute vom öffentlichen Sektor

weitgehend bestimmt wird, für öffentliche Investitionen nicht in Betracht. Die Investitionen des öffentlichen Sektors ergeben sich aus den jeweiligen Verhältnissen von Bedarf und Bedarfsdeckung und aus den wirtschaftspolitischen Auffassungen der politisch einflußreichen Kräfte und können sich mit diesen ändern.

Der process effect einer Änderung der öffentlichen Investitionen kann folgende Wirkungen [42]) auslösen:

die unmittelbare Beeinflussung von Beschäftigung und Einkommen,

einen Einfluß auf private Investitionen, wenn solche auf Grund der öffentlichen Nachfrageänderung nach Investitionsgütern erforderlich oder überflüssig werden.

und schließlich übertragene Wirkungen auf die Gewinn- und Einkommenserwartungen privater Wirtschaftssubjekte, die zu einer Änderung der privaten Konsum- und Investitionsausgaben führen.

---

42) Vgl. Public Investment, S. 23 - 24.

Für die Wirkung auf den Wirtschaftsablauf sind neben dem Volumen der Investitionsänderung und der gesamtwirtschaftlichen Konjunkturlage die Beschäftigungslage im Ansatzpunkt (d. h. in dem primär betroffenen Wirtschaftszweig, z. B. bei Straßenbauinvestitionen die Beschäftigung im Tiefbau) sowie die von dort ausgehenden Ausstrahlungen bestimmend.
Für eine konjunkturpolitische Variation öffentlicher Investitionen kommen - unter Berücksichtigung der zu erwartenden Sekundär- und Tertiärwirkungen - die speziell über- oder unterbeschäftigten Wirtschaftszweige in Frage.
Dabei kann sich durchaus ein Widerstreit zwischen erwünschten Primär- und unerwünschten Sekundärwirkungen ergeben und umgekehrt. [43])

In der Bundesrepublik bestehen, da definitionsgemäß die gemeinwirtschaftlichen Verkehrs-, Versorgungs- und sonstigen Wirtschaftsunternehmen aus dem öffentlichen Sektor eliminiert sind, die öffentlichen Realinvestitionen überwiegend aus Bauten. Die Einbeziehung auch der Finanzinvestitionen in eine "konjunkturpolitische Manövriermasse" öffentlicher Investitionen würde

---

43) Werden z. B. in einer großenteils vollbeschäftigten Wirtschaft Investitionserhöhungen zur Beschäftigungssteigerung in einem unterbeschäftigten Wirtschaftszweig vorgenommen, so ist der angestrebte Primäreffekt möglicherweise mit unerwünschten expansiven Sekundäreffekten verknüpft.

einer antizyklischen Politik einen volumenmäßig wesentlich erweiterten Spielraum sowie eine größere Beweglichkeit in der Auseinandersetzung mit Dringlichkeitserwägungen einräumen. Andererseits läßt sich eine kurzfristige Änderung öffentlicher Realinvestitionen in Umfang und Zeitpunkt genauer bestimmen.
Bei Finanzinvestitionen können nämlich z. B. von Ausgabensenkungen nur schwerlich Mittel betroffen werden, deren Bereitstellung Dritten zugesagt worden ist. Auf derartige Zusagen wird aber kaum verzichtet werden können, wenn man die privaten Realinvestoren zu zeit- und kostenbeanspruchenden Investitionsvorbereitungen veranlassen will. Bei einer Erhöhung von Finanzinvestitionen ist zu bedenken, daß über den Erfolg der Maßnahmen private Wirtschaftssubjekte mitbestimmen. Es wird vielleicht nicht immer möglich sein, private Unternehmen kurzfristig für zusätzliche, teilweise oder ganz aus öffentlichen Mitteln finanzierte Investitionen zu gewinnen. [44])
Die Variationsmöglichkeiten bei einer antizyklischen Investitionspolitik können daher mit steigendem Anteil der Finanzinvestitionen u. U. abnehmen.

44) In solchen Fällen wären Finanzinvestitionen bei den Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft wegen der Beeinflussungsmöglichkeit empfehlenswert, allerdings müßte der öffentliche Sektor die betriebswirtschaftliche Verantwortung zum Teil übernehmen.

Die Form [45]) öffentlicher Investitionen ist unter einem weiteren Gesichtspunkt von Bedeutung. Das Ausmaß der von öffentlichen Investitionen auf den Wirtschaftsablauf ausgehenden Wirkungen kann davon beeinflußt werden, ob es sich um Finanz- oder Realinvestitionen handelt. Der öffentliche Sektor übernimmt mit seinen Finanzinvestitionen meist eine anteilige Finanzierung privater Realinvestitionen, so daß neben den öffentlichen auch private Gelder bereitgestellt werden. Da die Finanzinvestitionen des öffentlichen Sektors in der Regel den Investitionsaufwand für den privaten Investor verringern, ist dieser in der Lage, Investitionen durchzuführen, die ohne die öffentlichen Mittel (im gleichen Zeitraum) unterblieben wären oder aber den output der Realinvestitionen zu einem vergleichsweise (d. h. im Vergleich zum Angebotspreis bei einer ohne öffentliche Mittel finanzierten Investition) niedrigeren Preis anzubieten. Veranlassen öffentliche Finanzinvestitionen die Durchführung zusätzlicher, in unmittelbarem Zusammenhang stehender privater Investitionen, so resultiert ceteris paribus hieraus eine über das Volumen der öffentlichen Finanzinvestitionen

---

45) Der Begriff der "Form" öffentlicher Investitionen soll hier die Unterscheidung zwischen Finanz- und Realinvestitionen kennzeichnen (ebenso in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959, S. 12 ff), da in der Finanzstatistik der Begriff "Arten" (bzw. "Ausgabearten") bereits in anderer Bedeutung in Gebrauch ist.

hinausgehende Steigerung des Realeinkommens und der volkswirtschaftlichen Realinvestitionen. Steigt jedoch durch eine zusätzliche Nachfrage der privaten Investoren nach Krediten in diesem Zusammenhang der Zins, so reduziert sich die gesamte expansive Wirkung der öffentlichen Finanzinvestitionen in dem Maße, in dem andere private und zinsreagible Investitionen unterbleiben.

Das langfristige wirtschaftliche Wachstum hängt von der Ausdehnung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazität wie von der Auslastung ab. Für das Wachstum sind sowohl der product effect, der die gesamtwirtschaftliche Kapazität vergrößert, als auch der process effect von Bedeutung, der die Beschäftigung und - soweit er sich auf die private Investitionstätigkeit auswirkt - ebenfalls die Kapazitätsentwicklung beeinflußt. Werden öffentliche Investitionen zur Depressionsbekämpfung durchgeführt, so sind Realinvestitionen insofern von Vorteil, als die entstehenden zusätzlichen Kapazitäten in der Regel keine Beschäftigung suchen, also ihren output nicht am Markt anbieten und damit keine effektive Nach-

frage an sich ziehen. [46]) Realinvestitionen des öffentlichen Sektors werden also durch ihren Kapazitätseffekt das in einer Unterbeschäftigung bestehende Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nicht weiter verschlechtern.
Bei Finanzinvestitionen - zumindest soweit sie nicht in die öffentliche Wirtschaft gehen - mag dagegen der Kapazitätseffekt der von ihnen veranlaßten privaten Realinvestitionen häufig zu marktwirksamen Angebotserhöhungen führen.

Neben den Problemen, die generell bei empirisch-quantitativen Wachstumsuntersuchungen auftreten [47]), ergeben sich für öffentliche Investitionen spezielle Schwierigkeiten. Der Zugang zum öffentlichen Kapitalstock ist zwar bekannt, nicht dagegen das vorhandene Anlagevermögen sowie die

---

46) In einer Depression vergrößert z. B. die Erweiterung der Straßenkapazität durch öffentliche Straßenbauinvestitionen nicht die beschäftigungssuchenden Kapazitäten; dagegen kann eine derartige Wirkung etwa durch öffentliche Finanzinvestitionen in der Industrie auftreten.

47) Zu den Fragen bei der Berechnung von Kapitalkoeffizienten (Umfang des Kapitalstocks, Abschreibungen, schwankender Beschäftigungsgrad, Preisbewegungen)
vgl. DIW: Investitionen, Investitionsfinanzierung und Wirtschaftswachstum S. 6 u. S. 102 - 106;
Grünig: Versuch einer Vermögensrechnung der Deutschen Bundesrepublik, S. 28 - 30;
Grünig: Der volkswirtschaftliche Wachstumsprozeß in empirischer Sicht, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1955, Heft 1, S. 36 ff;
Koyck-Kuhlo: Das Sachkapital in der Produktionsfunktion und die Kapitalkoeffizienten, in: Ifo-Studien 1958, S. 115 ff;
Krengel: Zur Berechnung der Produktionsfunktion ..., in: Ifo-Studien 1958, S. 111 ff.

Verminderungen durch Abgänge und Wertverzehr. Auf die Problematik einer Messung des output wurde bereits hingewiesen.

Die empirische Ermittlung der Bedeutung öffentlicher Investitionen für das wirtschaftliche Wachstum auf der Kapazitätsseite, also die Messung der Kapazitätseffekte im Verhältnis zum Kapitaleinsatz wäre unter der Annahme Kosten = output nicht ausgeschlossen. Allerdings ist entsprechendes statistisches Material kaum greifbar. [48])

Angesichts der wenig ergiebigen statistischen Unterlagen, die über die hier relevanten Tatbestände veröffentlicht wurden, erscheint die Rolle des process effect der öffentlichen Investitionen, also die von der öffentlichen Investitionsgüternachfrage ausgehende Wirkung, nur schwer quantifizierbar. Die öffentlichen Investitionsausgaben können über die durch sie erzeugte Nachfrage nur insoweit zu einer realen Steigerung des Sozialprodukts beigetragen haben, wie sie ungenutzte Kapazitäten beschäftigten und

---

48) Kaum feststellbar bliebe jedoch die über den unmittelbaren output hinausgehende Wirkung öffentlicher Investitionen auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung, die durch die Beseitigung von Engpässen in der Produktion die Ausnutzung vorhandener, nicht berchäftigter Kapazitäten ermöglichten. Vgl. Baumgart; Investitionen und ERP-Finanzierung, S. 10.

sich durch ihre Finanzierung nicht ein Rückgang der privaten Nachfrage ergab.
In den Zeiten einer Überbeschäftigung im Baugewerbe, in denen die öffentliche Bautätigkeit relativ hoch blieb (z. B. 1959/60), förderten die öffentlichen Bauinvestitionen die Preissteigerungstendenzen.

In der anschließenden empirischen Untersuchung werden globale Aussagen über die Effekte der öffentlichen Investitionen auf Beschäftigung und Preisniveau möglich sein, jedoch keine exakten quantitativen Angaben über primäre und sekundäre Wirkungen.

III. Empirische Untersuchung der öffentlichen Investitionen in Deutschland von 1925 bis 1932 und von 1950 bis 1960

1. Statistische Erläuterungen

Der Untersuchung über die öffentlichen Investitionen von 1925 bis 1932 sind die - für diesen Gesichtspunkt noch recht unzureichend aufgegliederten - Ergebnisse der Finanzstatistik und Angaben des Statistischen Reichsamtes über Bruttosozialprodukt, Bruttoanlageinvestitionen usw. zugrunde gelegt.

Für die Bundesrepublik wird ebenfalls von der Finanzstatistik und den weiteren Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes ausgegangen. Einige Zahlenreihen entstammen Berichten des Bundesfinanzministeriums und der Deutschen Bundesbank.

Teilweise verlangten spezielle Untersuchungsgesichtspunkte infolge mangelnden zusammenhängenden statistischen Materials die Verwertung von Zahlen, die aus verschiedenen Quellen stammen und mit den an anderer Stelle für die gleichen Begriffe verwendeten Werte inhaltlich nicht voll übereinstimmen. Die Tabellen enthalten jeweils entsprechende Hinweise.
Die bei einer Analyse der vorliegenden Art an sich zu stellende Forderung nach einheitlichem und lückenlosem Aufbau des Zahlenwerks ließ sich also nicht verwirklichen.
Vollständige und ausreichend gegliederte statistische Unterlagen würden die Aussagemöglichkeiten erweitern, jedoch die im folgenden getroffenen Aussagen kaum modifizieren.

Für eine Betrachtung der Entwicklung der öffentlichen Investitionen in zeitlicher Folge sind vergleichbare Werte von besonderem Interesse.
Die Ausschaltung von Preisschwankungen über Preisindices ließ sich nicht durchführen. Die Art der öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen ist nicht bekannt, die Anwendung der jeweils für Gruppen

von Ausrüstungsgütern veröffentlichten Indices daher nicht möglich. Bei den öffentlichen Bauinvestitionen scheiterte eine Indizierung daran, daß das Statistische Bundesamt nur einen Index für den Wohnungsbau nennt. Aber auch für die öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen ist dieser Index nicht verwertbar, da er sich lediglich auf das Bauhauptgewerbe (also nicht auf das Baunebenund Ausbaugewerbe) bezieht.
Eine Eliminierung von Preisbewegungen wird für einen Teil der Analyse durch die Relativierung der öffentlichen Investitionen auf andere Zahlenwerte - wie die gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen und das Bruttosozialprodukt - erreicht. 49)

Damit unterstellt man allerdings, daß die öffentlichen Investitionsmittel auch im Verausgabungszeitraum auf dem Markt wirksam geworden sind und ihren Niederschlag in den Bezugsgrößen gefunden haben. Die Marktwirkung kann jedoch je nach Lage des Einzelfalles vor oder erst nach dem Ausgabezeitraum eintreten. Ein gewisser Mangel in der zeitlichen Übereinstimmung, die an sich die Voraussetzung für einen statistisch zu untersuchenden Zusammenhang mehrerer Größen darstellt, muß also in Kauf genommen werden.

---

49) Vgl. das Verfahren bei Wobser (a. a. O., S. 30 - 32) und in Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959 (S. 12, Tabelle 1).

Eine Ungenauigkeit in den Relationen tritt allerdings ein, wenn die Preisbewegung bei den öffentlichen Investitionen von der der gesamten Anlageinvestitionen oder des Bruttosozialprodukts divergiert.

Dies trifft infolge des hohen Bauanteils an den öffentlichen Investitionen (vgl. unten S. 64) für die fünfziger Jahre in gewissem Umfang zu, da im Bundesgebiet in diesem Jahrzehnt der Preisanstieg der Bauinvestitionen den der Bruttoanlageinvestitionen um rund 7 % und den des Bruttosozialprodukts um 10 % übertraf. (Errechnet aus Tabelle 10, S. 553, Statistisches Jahrbuch 1961).

Diese Abweichung war nicht vermeidbar.

Das Hauptproblem der zeitlichen Übereinstimmung zwischen den miteinander verglichenen Zahlenwerten ist jedoch darin zu sehen, daß die Berichtsperioden in der Finanzstatistik - entsprechend der öffentlichen Haushaltsführung bis 1960 - durch Rechnungsjahre, in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung durch Kalenderjahre abgegrenzt sind.
Ein Vergleich von Werten, die sich zeitlich nur teilweise decken, würde aber beispielsweise bei den zwischen 1950 und 1960 ständig steigenden öffentlichen Investitionen dazu führen, daß deren Anteil an den sich ebenfalls laufend erhöhenden Bruttoanlageinvestitionen und Bruttosozialprodukt zu hoch errechnet wäre, da die im ersten Quartal eines Kalenderjahres - das ja noch zum "alten" Rechnungsjahr zählt - verausgabten öffentlichen Investitionsmittel auf die höheren Anlageinvestitionen und das höhere Sozialprodukt des "neuen" Kalenderjahres zu beziehen sind.
Um der tatsächlichen Entwicklung näherzukommen, wurden als öffentliche Investitionen eines Kalenderjahres 75 % der öffentlichen Investitionen der gleichen Rechnungsjahres und 25 % des vorhergehenden zusammengefaßt.
Die Anwendbarkeit eines solchen schematischen Verfahrens setzt im Prinzip voraus, daß die Investitionen des öffentlichen Sektors dem Verlauf des Rechnungsjahres stetig folgen. Wenn dies auch nur zum Teil der Fall sein mag, haben Untersuchungen in dieser Richtung doch gezeigt, daß Schwankungen bei den Ausgabearten und den Ebenen sich häufig gegenseitig ausgleichen und daß die über diese Rechnung erhaltenen Werte wahrscheinlich näher an die Wirklichkeit herankommen dürften als die Gegenüberstellung von Zahlen aus Rechnungs- und Kalenderjahren.

Von den aus der Finanzstatistik ermittelten öffentlichen Investitionen hätte der Erwerb gebrauchter Anlagen abgesetzt werden müssen, da diese entweder - bei Erstellung in früheren Perioden - in den Anlageinvestitionen und dem Sozialprodukt der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung früherer Zeiträume enthalten oder aber in den Investitionen des Ersterwerbers bereits

erfaßt sind. Auch diese Korrektur war nicht durchführbar. [50])

Bei den öffentlichen Investitionen ist zwischen Aufbringung und Auszahlung der Investitionsmittel durch die drei Ebenen Reich bzw. Bund, Länder und Gemeinden zu unterscheiden. Diese Unterscheidung geht auf die finanzstatistische Trennung von "Eigenausgaben" (oder "reiner Finanzbedarf") und "unmittelbaren Ausgaben" zurück. [51])
Die unmittelbaren Ausgaben umfassen die Auszahlungen an dritte, außerhalb des öffentlichen Sektors stehende Wirtschaftssubjekte und zeigen damit die Durchführung öffentlicher Aufgaben durch die einzelnen Verwaltungsebenen.
Die Eigenausgaben sind aus eigenen Einkünften (zu denen in der Finanzstatistik auch die allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Finanzzuweisungen von anderen Ebenen rechnen) und aus Kreditaufnahmen der betreffenden Ebene finanziert. Sie stellen also diejenigen Ausgaben dar, für die jeweilige Ebene die Mittel selbst bereitgestellt hat und geben die finanzielle Belastung dieser Ebene wieder.
Investitionen, für die verwaltungszweiggebundene Zuweisungen oder Darlehen oder Zuschüsse einer anderen Ebene verwendet wurden, belasten dagegen den Haushalt der zuweisenden Ebene. Auf diese Weise entsteht eine Verschiebung von Auszahlung und Aufbringung öffentlicher Investitionsausgaben zwischen den Ebenen.

Die von einer Ebene aufgebrachten Investitionsausgaben [52]) errechnen sich also folgendermaßen:

unmittelbare Ausgaben für Investitionen

abzüglich Investitionsausgaben aus verwaltungszweiggebundenen Zuweisungen, Darlehen oder Zuschüssen einer anderen Ebene

= Eigenausgaben für Investitionen.

---

50) Die in Wirtschaft und Statistik (1961, Heft 3, S. 137 - 139) ausgewiesenen Zahlen über die Bruttoanlageinvestitionen des Staates nach Kalenderjahren ohne Käufe von Land und gebrauchten Anlagen wurden hier nicht verwertet, da sie eine weitere Untergliederung (z. B. nach Ebenen) nicht gestatten und ferner die Finanzinvestitionen nicht enthalten, also ein Vergleich von unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Investitionen nicht möglich wäre. Die Angaben im Statistischen Jahrbuch 1961 (S. 551) enthalten ebenfalls nur öffentliche Realinvestitionen.

51) Vgl. hierzu Statistisches Jahrbuch 1961, S. 421.

52) Da die Gesamtheit aller Gemeinden oder aller Länder eine "Ebene" darstellt, hier aber nicht einzelne Länder oder Gemeinden untersucht werden sollen, bleiben Zuweisungen zwischen Körperschaften der gleichen Ebene unberücksichtigt.

2. Der Umfang der öffentlichen Investitionen und ihre Effekte auf den Wirtschaftsablauf

Ergebnisse einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und finanzstatistische Zahlen, aus denen sich die öffentlichen Investitionen entnehmen lassen, liegen für Deutschland seit 1924/25 vor, also seit der Normalisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse nach der damaligen Kriegs- und Inflationszeit.
An diesem Zeitpunkt kann die empirische Untersuchung einsetzen. Sie muß 1933 wieder abbrechen, da von diesem Jahre an Angaben über den Haushalt des Reiches nicht mehr veröffentlicht wurden, die öffentlichen Investitionen also unbekannt sind.

Für den zweiten Zeitabschnitt ist eine vergleichende Untersuchung der öffentlichen Investitionen ab 1950, dem ersten vollen Haushaltsjahr des Bundes, durchführbar. [53]

---

53) Vgl. hierzu die Tabellen 1 - 3. Die Tabellen 1 und 2 geben lediglich einen Überblick über die öffentlichen Investitionen nach Ausgabearten. Die meisten Aussagen über die Entwicklung der öffentlichen Investitionen und des Wirtschaftsablaufs gehen aus Tabelle 3 hervor.
Die Zahlen für die Bundesrepublik umfassen auch West-Berlin, wenn nicht anders angegeben.

TABELLE 1

Investitionsausgaben des öffentlichen Sektors

in den Rechnungsjahren 1925 bis 1932

Angaben in Milliarden Reichsmark

Rechnungs-Jahr	Aufwand für Neubauten und Wirtschaftsförderung [1]							Vermögenswirksame Ausgaben [2]		
	1	2	3	4	5	Summe 1 - 5	Summe 1 - 4	1	2	Summe 1 + 2
	Neubau v. Straßen, Wasserstraßen usw.	Sonstige Neubauten (ohne Wohnungswesen)	Wohnungswesen	Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge	Wirtschafts-Förderung		Öffentliche Investitionen	Darlehensgewährung, Fondsbildung usw.	Neubauten, Grundstückkäufe usw.	
1925	0,327	0,516	1,028	0,100	0,274	2,245	1,971	1,098	0,938	2,036
1926	0,464	0,836	1,392	0,285	0,423	3,400	2,977	1,621	1,604	3,225
1927	0,806	0,785	1,551	0,225	0,387	3,754	3,363	1,713	1,798	3,511
1928	0,707	0,813	1,433	0,197	0,425	3,575	3,150	1,818	1,778	3,596
1929	0,682	0,849	1,469	0,128	0,389	3,517	3,128	1,898	1,774	3,672
1930	0,492	0,526	1,050	0,019	0,516	2,603	2,087	1,224	1,667	2,391
1931	0,307	0,318	0,528	0,015	0,464	1,632	1,168	0,595	0,679	1,274
1932	0,242	0,182	0,259	0,099	0,441	1,222	0,781	0,296	0,474	0,770

Quellen: Statistik des Deutschen Reichs, Band 475, S. 32 - 36

Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 59, S. 32 - 33

Anmerkungen: 1) Grundlage der Untersuchung

2) Anführung zum Vergleich (Grundlage der Untersuchung in Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959, S. 11 ff)

TABELLE 2

Investitionsausgaben der Öffentlichen Hand

in den Rechnungsjahren 1950 bis 1959

Angaben in Milliarden Deutscher Mark

Rechnungsjahr	Realinvestitionen		Finanzinvestitionen			Summe
	Bauten [1]	Anschaffung von bewegl. Vermögen	Darlehen [2]	Beteiligungen	Investitions-Zuschüsse	öffentliche Investitionen
1950	2,071	0,272	4,029	0,106	0,406	6,884
1951	2,518	0,430	4,040	0,120	0,219	7,327
1952	3,009	0,436	4,639	0,120	0,261	8,465
1953	3,439	0,472	4,937	0,093	0,276	9,217
1954	3,786	0,492	5,913 [3]	0,183	0,459	10,833
1955	4,816	0,548	5,634 [3]	0,243	0,481	11,722
1956	5,715	0,613	6,866	0,268	0,683	14,145
1957	5,878	0,635	7,614	0,487	0,670	15,284
1958	7,277	0,709	7,564	0,418	0,770	16,738
1959						(17,100) [4]

Quellen : Statistische Jahrbücher; Statistik der Bundesrepublik Deutschland; Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen; Finanzbericht 1961

Anmerkungen :

1) Bauten = Neu- und Wiederaufbau, Erweiterungs- und Umbauten, große Instandsetzungen

2) Beteiligungen des ERP-Vermögens sind bis 1953 in den Darlehen enthalten, sie werden erst ab 1954 getrennt ausgewiesen.

3) An den Darlehens-Zahlen der Finanzstatistik wurden in diesen beiden Jahren enthaltene Zuschüsse an die Bundesbahn abgesetzt, die nicht für Investitionen bestimmt waren.

4) Die Investitionsmittel von Bund, LAF, Ländern, Gemeinden waren in vorläufigen Werten bekannt, die des ERP-Vermögens sind geschätzt.

Die obigen Zahlen enthalten auch Bauten, Anschaffungen beweglichen Vermögens usw. für Verteidigungszwecke. Wegen der Größenordnung vgl. Tabelle 13.

TABELLE 3

Die Entwicklung von Investitionen, Ausfuhr und Sozialprodukt

im Reichs- bzw. Bundesgebiet (einschl. West-Berlin)

Spalte:	I. Angaben in Milliarden RM bzw. DM zu jeweiligen Preisen						II. Anteilssätze in %			III. Zuwachsraten			IV. Die relative Entwicklung		
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Kalender-Jahre	Brutto-Anlageinvestitionen öffentlich [1]	privat [2]	insgesamt	Vorrats-investitionen [3]	Ausfuhr [4]	Brutto-Sozialprodukt	der öffentl. Investitionen an den Brutto Anlage-Inv.	der öffentl. Investit. am Brutto-Sozialprod.	der gesamten Anlage-Inv. am Brutto-Sozialprod.	öffentliche Investit.	private Investit.	Brutto-Sozialprod.	öffentliche Investitionen	private Investit.	Brutto-Sozialprod.
													Höchststand = 100		
1926	2,726	7,950	10,676	- 1,6	9,9	73,7	25,5	3,7	14,5				83	76	83
1927	3,269	9,697	12,966	3,4	10,4	82,3	25,2	4,0	15,8	19,9	22,0	11,7	100	93	93
1928	3,204	10,472	13,676	2,0	11,8	88,1	23,4	3,6	15,5	- 2,0	8,0	7,1	98	100	99
1929	3,134	9,652	12,786	- 1,0	12,7	88,4	24,5	3,5	14,5	- 2,2	- 7,8	0,3	96	92	100
1930	2,347	8,025	10,372	- 3,7	11,3	82,4	22,6	2,8	12,6	- 25,1	- 16,9	- 6,8	72	77	93
1931	1,398	5,040	6,438	- 4,8	9,2	69,0	21,7	2,0	9,3	- 40,4	- 37,2	- 16,3	43	48	78
1932	0,878	3,347	4,225	- 2,3	5,7	56,7	20,8	1,5	7,5	- 37,2	- 33,6	- 17,8	27	32	64
1933			5,064						8,7			3,0			
													1950 = 100		
1950	6,1	13,0	19,1	3,7	6,0	101,1	32,0	6,1	18,9				100	100	100
1951	7,2	16,3	32,5	3,9	11,4	123,2	30,7	5,9	19,1	17,7	25,4	21,9	118	125	122
1952	8,2	18,7	26,9	5,6	13,6	140,7	30,4	5,8	19,1	13,4	14,7	14,2	134	144	139
1953	9,0	21,4	30,4	2,1	14,8	151,2	29,7	6,0	20,1	10,4	14,4	7,5	148	165	150
1954	10,4	23,8	34,2	3,4	18,2	162,8	30,4	6,4	21,0	15,2	11,2	7,7	170	183	161
1955	11,5	31,0	42,5	6,0	21,2	185,7	27,0	6,2	22,9	10,2	30,3	14,1	188	238	184
1956	13,3	33,4	46,7	4,3	25,8	204,6	28,5	6,5	22,9	16,2	7,7	10,2	218	257	202
1957	14,5	34,1	48,6	5,3	30,9	222,7	29,8	6,5	21,8	8,6	2,1	8,8	237	262	220
1958	15,6	36,6	52,2	3,2	31,7	238,2	29,8	6,5	21,8	7,8	7,4	7,0	255	282	236
1959 [5]	16,8	42,3	59,1	2,5	35,3	258,5	26,4	6,5	24,6	7,7	15,6	8,5	276	325	256

Quellen: Statistische Jahrbücher, Statistik des Deutschen Reiches, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaft und Statistik, Berliner Statistik, Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen Finanzbericht 1961

Anmerkungen:
1) Umgerechnet auf Kalenderjahre. Inhalt nach Ausgabearten: Bauten, Anschaffung beweglichen Vermögens, Darlehen, Beteiligungen, Investitionszuschüsse, ohne Ausgaben für Verteidigung
2) Als Saldo errechnet.
3) Für 1926 - 1932 Vorratsänderungen bei Industrie, Handwerk, Einzel- und Großhandel; für 1950 - 1959 volkswirtschaftliche Vorratsinvestitionen (ohne West-Berlin).
4) Für 1926 - 1932 Waren-Ausfuhr ohne Reparationslieferungen; für 1950 - 1959 Waren-Ausfuhr der Bundesrepublik ohne Lieferungen nach West-Berlin.
5) Bei öffentlichen Investitionen für 1959 sind ERP-Mittel geschätzt, die Investitionen der übrigen Träger waren in vorläufigen Werten bekannt.

a) Untersuchung der öffentlichen Investitionen in ihrer jährlichen Gesamthöhe

Bei beiden Zeiträumen wird zunächst die Situation in den einzelnen Jahren untersucht und sodann die Entwicklung in dem betreffenden Zeitabschnitt insgesamt.

aa) Der Zeitabschnitt von 1925 bis 1932 [54])

Als Investitionen wurden Hoch-, Tief-, Straßen- und Wohnungsbau sowie wertschaffende Arbeitslosenfürsorge zusammengefaßt, Ausgaben für Wirtschaftsförderung [55]) dagegen ausgelassen, da bei diesen nicht mit Sicherheit eine Verwendung für Investitionszwecke angenommen werden kann. (Siehe Tabelle 1)

---

54) Zur Darstellung dieses Zeitabschnitts vgl. Stolper (Die Deutsche Wirtschaft von 1870 bis 1940, S. 114 ff), Statistik des Deutschen Reiches, Band 475, S. 8 - 9, und Rohmann (Die Entwicklungstendenzen des Finanzsystems ..., S. 197 ff).

55) Die Ausgaben für Wirtschaftsförderung enthalten Subventionen, Inanspruchnahme aus Bürgschaften usw. (vgl. Statistik des Deutschen Reiches, Band 475, S. 15).
Die "Öffentliche Verwaltung", für die im Statistischen Jahrbuch 1941/42 (S. 610) die Investitionen des obengenannten Zeitraums angegeben sind, geht über den Rahmen des hier verwendeten Begriffes des "öffentlichen Sektors" hinaus.
Die Angaben über öffentliche Investitionen in Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959 (S. 12) wurden nicht verwertet, da sie auch "Fondsbildung" und "Grundstückserwerb" enthalten.

Im Jahre 1925 bestimmten zunächst Aufschwungstendenzen die wirtschaftliche Entwicklung, im Winter trat ein starker Rückschlag ein.

In der zweiten Jahreshälfte 1926 erholte sich die Nachfrage wieder.

Öffentliche und private Anlageinvestitionen und ebenso die Vorratsbildung zeigten 1927 einen kräftigen Anstieg gegenüber dem Vorjahr.

Im Jahre 1928 erreichten die privaten Anlageinvestitionen ihren Höhepunkt innerhalb des hier untersuchten Zeitabschnitts. Die öffentlichen Investitionen gingen leicht zurück. Auf den Inlandsmärkten trat mit der allmählichen Befriedigung des aufgestauten Bedarfs aus der Kriegs- und Nachkriegszeit bereits eine Abschwächung ein, der Export dagegen erhöhte sich.

Seit 1929 gewannen - zunächst allmählich - rückläufige Tendenzen die Oberhand. Die privaten Anlageinvestitionen gingen zurück, die öffentlichen nahmen nochmals leicht ab, die Vorräte wurden abgebaut. Lediglich die Ausfuhr wies einen weiteren Anstieg auf. Ende des Jahres wurde die Prosperitätsperiode in den USA vom Beginn eines wirtschaftlichen Rückgangs abgelöst, der sich zur "Weltwirtschaftskrise"

ausweiten sollte.

1930 setzte eine scharfe Abwärtsentwicklung ein. Der Export ging nunmehr ebenfalls - und zwar beträchtlich - zurück, die öffentlichen und privaten Anlageinvestitionen sanken verstärkt ab, die Vorräte wurden weiter verringert. Ein wesentlicher Teil der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren blieb unbeschäftigt. Die Arbeitslosenzahlen wuchsen an.

Die depressive Entwicklung setzte sich auf allen Gebieten in den Jahren 1931 und 1932 verstärkt fort, um dann ab 1933 - auch auf Grund staatlicher Maßnahmen - einer langsamen Belebung zu weichen.

Der Zeitraum von 1925 bis 1932 ist also zunächst durch einen Anstieg der Nachfrage und des Sozialprodukts gekennzeichnet, ab 1929 durch einen sich zur Depression verschärfenden konjunkturellen Rückgang.
Bei den empfindlich reagierenden Vorratsinvestitionen ist der konjunkturelle Rückgang schon 1929 erkennbar (siehe Tabelle 3, Spalte I, 4).
Die öffentlichen Investitionen stiegen seit 1925 zunächst an, erreichten 1927 - in einer Zeit mit

nahezu hochkonjunkturellen Zügen - ihr Maximum und waren beim Einsetzen der Abwärtsentwicklung bereits im Absinken (vgl. Tabelle 1 und Tabelle 3, Spalte I, 1).

Während konjunkturpolitisch eine Erhöhung der öffentlichen Investitionstätigkeit erforderlich gewesen wäre, ging deren Volumen bis 1932 nicht nur absolut, sondern ab 1930 - also in der ausgesprochenen Depression - noch stärker zurück als das der privaten Anlageinvestitionen. [56]) Dies ist aus den Zuwachsraten der öffentlichen Investitionen, aus der Relativierung auf den Höchststand und aus dem sinkenden Anteil an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen ersichtlich (vgl. Tabelle 3, Spalte I, 1 - 5; III, 1 - 2; IV, 1 - 2).

Der Rückgang der öffentlichen Investitionen beginnt bereits - wenn auch zunächst in relativ geringem Umfang - im Jahre 1928.

Die Größenordnung der öffentlichen Investitionen von durchschnittlich fast 4 % des Bruttosozialprodukts und etwa einem Viertel der volkswirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen in den

---

56) Bei den einzelnen Ausgabearten verläuft die Entwicklung einigermaßen gleichmäßig, lediglich die Ausgaben für wertschaffende Arbeitslosenfürsorge gingen 1930 und 1931 besonders stark zurück.

vergleichsweise "normalen" Jahren 1926 bis 1928 spricht für die Annahme, daß auch kleinere Schwankungen in der damaligen labilen wirtschaftlichen Situation gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben konnten (vgl. Tabelle 3, Spalte II, 1 - 3).

Innerhalb der damaligen Haushaltspolitik, durch Ausgabensenkung und Steuererhöhung einen Budgetausgleich anzustreben, dürfte ab 1930 die verstärkte Einschränkung der öffentlichen Investitionstätigkeit sicherlich zu scharfen multiplikativen Kontraktionsprozessen geführt haben, und zwar zusätzlich zu den privatwirtschaftlich bedingten Schrumpfungen.

Das Angebot auf dem Kapitalmarkt wurde für eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben als zu gering angesehen. Eine Finanzierung durch Kreditausweitung wurde indessen abgelehnt und erst nach 1933 angewandt.

Die heutigen wirtschaftstheoretischen Erklärungen der Zusammenhänge und die inzwischen gewonnenen Erkenntnisse über die erforderlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zu einer Ablehnung der damaligen Finanzpolitik führen müssen, lagen allerdings zu jener Zeit noch nicht vor.

Ferner ist nicht zu verkennen, daß nach der erst kurz zurückliegenden Inflation zumindest zu Beginn der Weltwirtschaftskrise eine durch Kreditschöpfung finanzierte expansive Haushaltspolitik in der damaligen labilen politischen Situation schwer durchsetzbar gewesen wäre.

ab) Der Zeitabschnitt von 1950 bis 1960 [57])

Zu öffentlichen Investitionen wurden zusammengefaßt: aus der Finanzstatistik die vermögenswirksamen Ausgaben für Bauten, bewegliches Vermögen, Beteiligungen und Darlehensgewährung, aus den Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen [58]) die Investitionszuschüsse der Gebietskörperschaften und des Lastenausgleichsfonds, ferner aus dem Anhang zur Finanzstatistik die Darlehen und Zuschüsse des ERP-Vermögens für Investitionen.

---

57) Der Darstellung liegen vor allem die Geschäfts- und Monatsberichte der Bank deutscher Länder und späteren Deutschen Bundesbank sowie die periodischen Veröffentlichungen des Ifo-Instituts zugrunde.

58) Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan 1958 (S. 75), 1959 (S. 31) und Finanzbericht 1961 (S. 23).

Der Erwerb von Grundstücken ist also nicht in den Zahlen der öffentlichen Investitionen enthalten. Bei der Darlehensgewährung waren gewisse Beträge für konsumtive Zwecke nicht eliminierbar, die aber nur einen unbeachtlichen Anteil erreichen. 59)

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich grundsätzlich bis 1960, wenn auch nicht alle Zahlen für das letzte und vorletzte Jahr bekannt sind.

1950

Angesichts der bei Jahresbeginn bestehenden hohen Arbeitslosigkeit (fast 2 Millionen Erwerbspersonen) und den Ausdehnungsmöglichkeiten der Produktion beschloß die Bundesregierung die Durchführung eines "Arbeitsbeschaffungs- und Wohnungsbau-Programmes", das zum Teil in der sog. "Korea-Hausse" in der zweiten Jahreshälfte wirksam wurde.

Ab September/Oktober veranlaßte eine das Angebot übersteigende Nachfrageerhöhung die Zentralbank zu restriktiven Maßnahmen. Das damals schnell

---

59) Vgl. hierzu die Ausführungen in den Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für 1958, S. 72. Vgl. ferner: Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 117, S. 117.
In Wirtschaft und Statistik, Mai 1956 (S. 264) und Mai 1959 (S. 271 - 272) werden ebenfalls alle Darlehensauszahlungen als Investitionsausgaben angeführt.

wirkende kreditpolitische Instrumentarium bremste also die im zweiten Halbjahr allenfalls noch bedingt erwünschten expansiven Effekte der öffentlichen Investitionserhöhung.

1951

Die restriktive Zentralbankpolitik wurde im Hinblick auf die hohe Gesamtnachfrage und die ausgelasteten Produktionskapazitäten fortgesetzt. Das Angebot an Konsumgütern war ausreichend, im Investitionsgütersektor und besonders in der Bauwirtschaft bestand dagegen weiterhin ein bemerkenswerter Nachfrageüberhang, an dem das Anwachsen der öffentlichen Investitionsausgaben um 17,7 % gegenüber dem Vorjahr nicht unbeteiligt war. Die Divergenz zwischen Zentralbankpolitik und öffentlicher Investitionstätigkeit hatte ihre Ursache zum Teil in dem Vorrang, den die Bundesregierung dem Wohnungsbau einräumte und dessen Berechtigung nicht unbestritten blieb. [60])

1952

Die Beruhigung der Nachfrage und die Stabilisierung der Preisentwicklung gestattete eine allmähliche Lockerung der Kreditpolitik. Die

---

60) Vgl. Wirtschafts-Konjunktur, 1951, Heft 3, S. 6 und Heft 4, S. 6.

Zuwachsraten der öffentlichen und privaten Anlageinvestitionen verringerten sich.

1953

Die wirtschaftliche Entwicklung verlief ruhig bei generell stabilen Preisen und zeitweise gedrückten Investitionsgütermärkten.
Eine diskutierte Konjunkturbelebung durch staatliche Maßnahmen lehnte die Regierung ab. Die Zunahme der öffentlichen Investitionsausgaben ging im Gegenteil weiter auf 10,4 % zurück.

1954

Expansive Faktoren setzten sich langsam durch und ließen gegen Jahresende Preiserhöhungstendenzen aufkommen.
Bei rückläufigem Zuwachs der privaten Investitionen nahmen die öffentlichen verstärkt zu.

1955

Die Expansion beschleunigte sich und führte vor allem zu einer erhöhten Investitionsgüternachfrage, die die ersten Anzeichen einer Überbeschäftigung und leichte Preissteigerungen zur Folge hatte.. Eine konjunkturelle "Überhitzung" zeigte sich vornehmlich in der Bauwirtschaft.
Die Bundesbank schlug einen restriktiven Kurs ein. Eine konjunkturorientierte Finanzpolitik - also in diesem Zeitpunkt eine Senkung der

öffentlichen Ausgaben - wurde gefordert und erörtert.
Die Zunahme der öffentlichen Investitionen blieb relativ gering.

1956

Die Investitionsgüter-Konjunktur ließ im Laufe des Jahres nach, so daß gegen Ende 1956 von einer ausgeglichenen Marktlage gesprochen werden konnte.
Der wieder erhöhte Zuwachs der öffentlichen Investitionen ergänzte die wesentlich schwächer ansteigende private Investitionstätigkeit.

1957

Während in allen früheren Jahren Auftriebskräfte vorgeherrscht hatten, schwächte sich die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung erstmals stärker ab. Die Kapazitäten zeigten eine geringere Ausnutzung. Die Zentralbank ging von ihrer restriktiven Richtung ab.
Die Zuwachsrate der privaten, aber auch der öffentlichen Investitionen ging stark zurück.

1958

Die nahezu stagnierende Tendenz hielt noch an. Die Zuwachsrate der öffentlichen Investitionen zeigte nochmals eine leichte Abnahme, die der privaten erhöhte sich wieder, blieb aber weit unter den Raten von 1951 bis 1955.

Die Frage expansiver Maßnahmen des öffentlichen Sektors wurde aufgeworfen.

1959

Nach anfänglichem Zögern erholte sich die Nachfrage nach Investitionsgütern in unerwartetem Ausmaß und löste im Herbst kontraktive kreditpolitische Eingriffe aus.

Die Zuwachsrate der privaten Investitionen verdoppelte sich gegenüber dem Vorjahr, die der öffentlichen blieb unverändert.

In der Bauwirtschaft - besonders auch infolge der Bauaufträge und der Bauförderungsmaßnahmen des öffentlichen Sektors - trat eine zunehmende Übernachfrage auf. Mitte des Jahres empfahl die Bundesbank eine antizyklische Finanzpolitik und insbesondere eine Beschränkung der öffentlichen Bauausgaben.

1960

Die wirtschaftliche Situation war weiter von einem Nachfrageüberhang - in erster Linie im Investitionsgüterbereich - und verstärktem Preisauftrieb bestimmt.

Die öffentlichen Investitionen - wenigstens im Bauwesen - erhöhten sich weiter.

Die kontraktive Notenbankpolitik konnte eine wirksame Begrenzung der expansiven Entwicklung nicht erzielen, da sich die privatwirtschaftliche Kreditversorgung - insbesondere infolge Kreditaufnahme im Ausland durch Geschäftsbanken

und Wirtschaftsunternehmen - als wenig beeinflußbar zeigte.

In absoluten Werten weisen im Zeitabschnitt von 1950 bis 1960 Bruttosozialprodukt, öffentliche [61]) und private Anlageinvestitionen sowie die Ausfuhr einen ununterbrochenen Anstieg auf. Die Vorratsinvestitionen dagegen gingen zeitweilig zurück, sie blieben in den konjunkturell schwächeren Jahren 1953 und 1958 (in denen die Zuwachsraten des Sozialprodukts am niedrigsten lagen) im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr merklich geringer, eine negative Vorratsänderung, also ein Abbau der volkswirtschaftlichen Gesamtvorräte, trat jedoch in keiner Periode auf (siehe Tabelle 3, Spalte I, 1 - 6).

Der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttosozialprodukt hat sich für 1950 - 1960 auf etwa 20 % im Mittel gegenüber rund 15 % für 1926 - 1929, den wirtschaftlich einigermaßen ausgewogenen Jahren des damaligen Zeitabschnitts, erhöht.
Während 1925 - 1929 die öffentlichen Inve-

61) Über das Jahrzehnt betrachtet, haben sich alle Ausgabearten der öffentlichen Investitionen erhöht, und zwar in besonderem Maße die Ausgaben für Bauten und Wirtschaftsförderung, während die Zunahme bei Darlehen und der Anschaffung von beweglichem Vermögen geringer blieb (siehe Tabelle 2).

stitionen etwa ein Viertel der privaten Bruttoanlageinvestitionen und knapp 4 % des Bruttosozialprodukts ausmachten, erreichten sie 1950 - 1960 etwa 30 % bzw. 6 - 7 % (siehe Tabelle 3, Spalte II, 1 - 3).

Bei diesen Größenverhältnissen gehen naturgemäß von den öffentlichen Investitionen wesentliche Einflüsse auf die Höhe des Sozialprodukts aus. Da die hier aufgeführten Zahlenreihen der öffentlichen Investitionen, des Bruttosozialprodukts usw. auf den jeweiligen Marktpreisen basieren, kann aus einer Erhöhung des öffentlichen Investitionsvolumens nicht ohne weiteres geschlossen werden, daß hierdurch eine Steigerung des realen Sozialprodukts in gleicher Höhe bewirkt worden wäre.

In den hochkonjunkturellen Jahren 1951, 1955 und 1959/60, in denen bei Investitionsgütern die Nachfrage das Angebot überstieg und die Preise verstärkt anzogen, zeigten die öffentlichen Investitionen in absoluten Zahlen entgegen den konjunkturpolitischen Forderungen keinen Rückgang, sondern einen weiteren Anstieg. Wirtschaftspolitisch erwünscht war die absolute Erhöhung indessen in den Jahren 1953 und 1957/58,

in denen die Beschäftigung der Investitionsgüterkapazitäten schwächer war (siehe Tabelle 3, Spalte I, 1 und III, 1).

Im Gegensatz zur Entwicklung der absoluten Werte sind bei den Zuwachsraten des Bruttosozialprodukts und der öffentlichen und privaten Investitionen Schwankungen zu verzeichnen (siehe Tabelle 3, Spalte III, 1 - 3).
In den Jahren 1954 und 1956 stehen - gegenüber dem jeweiligen Vorjahr - verringerte Zuwachsraten der privaten Anlageinvestitionen erhöhten der öffentlichen Investitionen gegenüber; im Jahre 1955 ist die Situation umgekehrt. Diese gegenseitige Kompensation zwischen schwächerem und stärkerem Anstieg bei der öffentlichen und privaten Investitionstätigkeit dürfte rein zufällig, nicht das Ergebnis einer konjunkturpolitischen Lenkung der öffentlichen Investitionen sein. [62])
Die Zuwachsraten der öffentlichen Investitionen verminderten sich - bei absolutem Anstieg dieser Ausgaben - in den hochkonjunkturellen

---

62) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959, S. 13.

Perioden 1955 und 1959, so daß wenigstens eine "relativ" antizyklische Entwicklung der öffentlichen Investitionstätigkeit für diese Jahre festzustellen ist.
Andererseits waren die Zuwachsraten in den konjunkturell weniger günstigen Jahren 1953 und 1957/58 vergleichsweise gering, während von der volkswirtschaftlichen Beschäftigungslage her nicht nur ein absoluter Anstieg der öffentlichen Investitionen, sondern auch erhöhte Zuwachsraten angebracht gewesen wären.

Beim Vergleich der Entwicklung von öffentlichen und privaten Investitionen in absoluten Größen, in ihren Relationen zueinander, in ihren Zuwachsraten und in ihrem Verhältnis zur jeweiligen Beschäftigungslage kommt man zu dem Ergebnis, daß es eine langfristige, vorgeplante konjunkturorientierte Investitionspolitik des öffentlichen Sektors nicht gegeben hat. Dies folgt ebenso aus der Tatsache, daß keine detaillierten Untersuchungen und Prognosen bei der Aufstellung und Verabschiedung der Haushaltspläne vorgelegen haben (unabhängig von der Frage, wieweit derartige Unterlagen für die Ausgabenentscheidungen der verschiedenen Investitionsträger innerhalb des öffentlichen Sektors hätten richtunggebend sein können). Die expansiven Maßnahmen von 1950

(Arbeitsbeschaffungs- und Wohnungsbauprogramm der Bundesregierung) und 1958 (Sonderprogramm der Bundesregierung zur Belebung des Absatzes von Kohle und Stahl) stellten Improvisationen dar, sie waren nicht Bestandteile einer systematischen konjunkturgerechten Finanzpolitik.
Aus den Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen, aus Veröffentlichungen im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und aus den Zahlenreihen der hier vorliegenden Untersuchung ist zu entnehmen, daß das Volumen der öffentlichen Investitionen in dem Zeitabschnitt von 1950 bis 1960 in erster Linie von einem steigenden Investitionsbedarf des öffentlichen Sektors und den Finanzierungsmöglichkeiten bestimmt worden ist und nur in sehr geringem Maße dem Einfluß konjunkturpolitischer Erwägungen - insbesondere hinsichtlich einer Ausgabensenkung - unterlegen hat. Für diesen Zeitraum dürfte den öffentlichen Investitionen eine Paralleltendenz zu den aufgetretenen konjunkturellen Schwankungen kaum abzusprechen sein. [63])

---

63) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959, S. 12 - 13;
Neumark: Schleichende Inflation und Fiskalpolitik, S. 16.

TABELLE 4

Unmittelbare und mittelbare Bauinvestitionen der Öffentlichen Hand

Anteil der Bau-Ausgaben an den öffentlichen Investitionen				Anteil der öffentlichen Bau-Ausgaben an den volkswirtschaftlichen Bauinvestitionen			
Rechnungsjahr	öffentliche Bau-Ausgaben [1]	öffentliche Investitionen insgesamt [2]	Anteil in %	Kalenderjahr	öffentliche Bau-Ausgaben [3]	volkswirtschaftl. Bauinvestitionen	Anteil in %
	in Milliarden DM				in Milliarden DM		
1950	3,619	6,884	53	1950	3,4	8,9	39
1951	4,582	7,327	63	1951	4,3	10,4	42
1952	5,771	8,465	68	1952	5,5	11,7	46
1953	6,248	9,217	68	1953	6,1	14,0	44
1954 [4]	7,095	10,833	66	1954	6,9	15,5	44
1955	7,839	11,691	67	1955	7,7	19,1	40
1956	9,232	13,874	66	1956	8,9	21,3	42
1957	9,215	14,677	63	1957	9,2	22,5	41
1958	10,513	15,914	66	1958	10,9	24,5	41

Quellen: Statistische Jahrbücher, Statistik der Bundesrepublik Deutschland

Anmerkungen:
1) Inhalt: eigene Bau-Investitionen und Finanzinvestitionen im Wohnungsbau (ohne Beteiligungen); es sind also nur die eindeutigen Bau-Ausgaben erfaßt.
2) Ohne Ausgaben für Verteidigungszwecke.
3) Umgerechnet auf Kalenderjahre
4) ERP-Mittel für den Wohnungsbau geschätzt.

b) Die Bedeutung öffentlicher Investitionen auf Teilmärkten, dargestellt am Beispiel des Baumarktes

An die vorhergehende Betrachtung der öffentlichen Investitionen insgesamt schließt sich die Frage an, welche Aussagen über Bedeutung und Wirkung der öffentlichen Investitionsausgaben auf Teilmärkten möglich sind.
Es ist zunächst zwischen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen zu unterscheiden.

Für den Zeitabschnitt von 1925 bis 1933 ließen sich zwar die öffentlichen Bauausgaben abschätzen, jedoch liegen Zahlen über den Umfang der volkswirtschaftlichen Bauinvestitionen nicht vor. Für diesen Zeitraum werden nur Aussagen über die Rolle des öffentlichen Sektors im Wohnungsbau gemacht werden können.
Von 1950 bis 1958 flossen nahezu 90 % der öffentlichen Realinvestitionen in Bauten aller Art (siehe Tabelle 2).
Hinsichtlich der Finanzinvestitionen ist bekannt, welche Beträge in diesem Zeitraum in den Wohnungsbau geflossen sind, also mit Sicherheit die Form von Bauinvestitionen annahmen.

Die nach Abzug der Wohnungsbaumittel verbleibenden Finanzinvestitionen lassen sich nicht in Ausrüstungs- und Bauinvestitionen aufspalten und können daher nicht weiter verfolgt werden.

Addiert man für den Zeitabschnitt 1950 - 1958 die unmittelbaren öffentlichen Bauinvestitionen und die mittelbaren Wohnungsbauinvestitionen, so erhält man den Mindestumfang der vom öffentlichen Sektor finanzierten Bauten.
Die so veranschlagten Bauinvestitionen des öffentlichen Sektors betragen etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionsausgaben (abgesehen von einem geringeren Anteil 1950) und gut 40 % der volkswirtschaftlichen Bauinvestitionen (siehe Tabelle 4)[64].
Der überwiegende Teil der öffentlichen Investitionen tritt also - und zwar in relativ gleichbleibender Höhe - auf dem Baumarkt als Nachfrage auf und erreicht dort einen wesentlichen,

---

64) Unter der Annahme, daß die nicht mit Sicherheit als Bauinvestitionen anzusprechenden öffentlichen Investitionen (also öffentliche Gesamtinvestitionen abzüglich Bauinvestitionen nach obiger Schätzung) in voller Höhe Ausrüstungsinvestitionen darstellen, läge der Anteil der öffentlichen an den gesamten Ausrüstungsinvestitionen bei durchschnittlich 20 %. Die öffentlichen Investitionen in diesem Zeitraum betrugen also minimal 40 % der volkswirtschaftlichen Bauinvestitionen und maximal 20 % der volkswirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen.

nur gering schwankenden Anteil an der gesamten Bautätigkeit. Es ist durchaus anzunehmen, daß in den fünfziger Jahren die Entwicklung der Bauwirtschaft und der vorgelagerten Industrien zu einem beträchtlichen Teil von den öffentlichen Investitionen bestimmt worden ist.

Innerhalb der Bauinvestitionen gestattet das vorhandene statistische Material nur über den Wohnungsbau detaillierte Aussagen. [65]
Seit der Entwicklung des organisierten Realkredits sind die Wohnungsbauinvestitionen in hohem Grade von der Finanzierung durch langfristiges Fremdkapital und damit von Volumen und Zinshöhe der auf dem Kapitalmarkt angebotenen Mittel abhängig. [66]

---

65) Weder von den öffentlichen noch den gesamtwirtschaftlichen Bauinvestitionen liegen Zahlen über die Verteilung auf Hoch- und Tiefbau vor. Die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Umsätze des Bauhauptgewerbes (siehe Tabelle 6) beziehen sich in ihren Angaben über "öffentlichen und Verkehrsbau" nicht auf die hier verwendete Abgrenzung des öffentlichen Sektors.
Ein Preisindex wird außerdem nur für den Wohnungsbau aufgestellt.

66) Vgl. Fey: Leistungen und Aufgaben im deutschen Wohnungs- und Siedlungsbau, S. 7 - 13.

Nach beiden Weltkriegen war der Umfang des Kapitalangebots zu gering und gleichzeitig der Zins zu hoch, als daß ein lediglich privat finanzierter Wohnungsbau die sozialpolitische Forderung nach ausreichendem Wohnraum zu tragbaren Mieten auch nur annähernd hätte erfüllen können. Infolgedessen finanzierte der öffentliche Sektor in beiden Nachkriegsperioden einen wesentlichen Teil des Wohnungsbaus.

Von 1924 bis 1929 bewegte sich der Anteil der öffentlichen Mittel am gesamten Wohnungsbau um 50 % (siehe Tabelle 5).
In der Weltwirtschaftskrise war der Rückgang der öffentlichen Investitionen auch auf diesem Gebiet sehr viel stärker als bei den privaten. Die öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen betrugen 1932 noch rund 11 % ihres Höchststandes von 1928, die privaten rund 27 % ihres Maximums von 1929.
Diese Entwicklung war von besonderer konjunktureller Bedeutung. Etwa für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts und bis zum ersten Weltkrieg wird dem Wohnungsbau eine gegenläufige Entwicklung zum allgemeinen Wirtschaftsablauf und damit eine konjunkturbelebende Rolle im Abschwung zugeschrieben. Infolge des niedrigen

TABELLE 5

Öffentliche und private Investitionen im Wohnungsbau

Angaben in Milliarden RM/DM nach Kalenderjahren
(Angaben in % besonders gekennzeichnet)

Kalenderjahr	Wohnungsbau - Investitionen				Kalenderjahr	Wohnungsbau - Investitionen				Preisindex für Wohngebäude
	öffentlich	privat [1]	insgesamt	Anteil der öffentlichen in %		öffentlich [2]	privat [1]	insgesamt	Anteil der öffentlichen in %	1950 = 100
1924	0,500	0,482	0,982	51	1950	1,7	2,1	3,8	45	100
1925	0,935	0,777	1,712	54	1951	2,2	2,5	4,7	47	116
1926	1,110	0,830	1,940	57	1952	2,9	3,4	6,3	46	123
1927	1,340	1,582	2,922	46	1953	3,1	4,7	7,8	40	119
1928	1,340	1,485	2,825	47	1954 [3]	3,4	5,6	9,0	38	120
1929	1,230	1,647	2,877	43	1955	3,3	6,8	10,1	32	126
1930	1,010	1,432	2,442	42	1956	3,7	7,2	10,9	34	130
1931	445	748	1,193	37	1957	3,8	7,7	11,5	33	134
1932	150	614	764	20	1958	3,9	8,4	12,3	32	138
					1959	4,2	10,9	15,1	28	146

Quellen: Statistische Jahrbücher; Statistik der Bundesrepublik Deutschland; Finanzbericht 1961; Preise, Löhne, Wirtschaftsrechungen; Fey: Leistungen..., a.a.O., S. 14

Anmerkungen: 1) Als Differenz ermittelt.

2) Auf Kalenderjahre Umgerechnet.

3) ERP-Mittel geschätzt

Zinssatzes im Konjunkturrückgang und des durch die Konstanz der Mieten geringen Risikos der Anlage habe sich der Wohnungsbau inmitten einer Depression erhöht und zu deren Überwindung beigetragen, sei aber bei steigendem Zins im Aufschwung wieder zurückgegangen. [67]) Seitdem der öffentliche Sektor nach dem ersten Weltkrieg die bestimmende Rolle in der Wohnungsbaufinanzierung übernahm [68]), mußte sich die Wohnungsbautätigkeit weitgehend entsprechend der öffentlichen Ausgabenpolitik entwickeln. Vom Wohnungsbau ist in den Jahren 1931 und 1932 ein kontraktiver Einfluß ausgegangen, da die öffentlichen Wohnungsbaumittel scharf reduziert wurden.

---

67) Vgl. Fey: Leistungen und Aufgaben im deutschen Wohnungs- und Siedlungsbau, S. 7 - 13. In der älteren Literatur über Hypothekenbanken wird des öfteren darauf hingewiesen, daß die Realkreditinstitute in Depressionsperioden neue Pfandbriefemissionen zu niedrigen Zinssätzen auflegten und daß auch Ausleihungen in diesem Zeitpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung verstärkt stattfanden.

68) Der Einfluß des öffentlichen Sektors im Wohnungsbau wird in: Wirtschaft und Statistik, 1935, Heft 18, S. 689 als so entscheidend angesehen, daß man die gesamten Wohnungsbauinvestitionen als "in weiterem Sinne öffentliche Investitionen" bezeichnet.

In der ersten Hälfte des Zeitraums von 1950 bis 1959 bestritt der öffentliche Sektor etwa 40 % der gesamten Wohnungsbauinvestitionen, in der zweiten Hälfte um 30 % (siehe Tabelle 5). Die effektive Bedeutung der öffentlichen Wohnungsbaugelder war in den letzten Jahren jedoch größer als ihre nominelle Höhe, da ein zunehmender Teil als Zinssubventionen und Prämien ausgegeben wurde und infolgedessen ein Vielfaches an privaten Mitteln in den Wohnungsbau lenkte. [69]) Infolge der Bedeutung des Wohnungsbaus innerhalb der gesamten Bauinvestitionen [70]) und auf Grund der Rolle, die öffentliche Investitionen im Wohnungsbau spielen, gehen heute vom öffentlichen Sektor wesentliche Einflüsse auf die Beschäftigung und die Preise im Baugewerbe aus. Der Anstieg der Wohnungsbaukosten seit 1950 (siehe Tabelle 5) ist sicherlich nicht allein

---

69) Vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1959, S. 6 - 7.

70) Die Umsätze des Bauhauptgewerbes entfallen seit 1954 zu etwa 40 % auf den Wohnungsbau (siehe Tabelle 6). Innerhalb der gesamten Bauinvestitionen (also einschließlich der Leistungen des Baunebengewerbes) dürfte der Anteil des Wohnungsbaues noch etwas höher liegen, da z. B. bei Tiefbauten allenfalls ein geringfügiger Ausbau durch das Baunebengewerbe stattfindet. Die Wohnungsbauinvestitionen betragen heute etwa 5 - 6 % des Bruttosozialprodukts und ein Viertel der Bruttoanlageinvestitionen (vgl. Finanzbericht 1961, S. 100, Tabelle 2).

nachfragebedingt, sondern auch auf steigende Kosten im Baugewerbe zurückzuführen. Gerade die Baulöhne verzeichnen eine wesentliche Steigerung. Aber gleichgültig, wodurch Preiserhöhungen verursacht sein mögen, sie setzen doch immer voraus, daß sie von der Nachfrage akzeptiert werden.

Die öffentlichen Ausgaben für den Wohnungsbau und ebenso die eigenen Hochbauvorhaben des öffentlichen Sektors haben - was allgemein bekannt und kaum bestritten sein dürfte - sicherlich zu den zeitweiligen Nachfrageübersteigerungen im Hochbau und den Voraussetzungen für Preiserhöhungen beigetragen. [71])

Es lassen sich weiter einige Schlüsse hinsichtlich der konjunkturpolitischen Bedeutung der öffentlichen Bauausgaben für die gesamte Bauwirtschaft ziehen, wenn auch das statistische Material weniger aussagefähig ist als beim Wohnungsbau.

---

71) Vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1959, S. 6;
Finanzbericht 1961, S. 20; S. 26; ferner auf S. 83: "Dagegen hat der Anstieg der Bundesausgaben für den Wohnungsbau unbestreitbar dazu beigetragen, daß die Baukonjunktur überschäumte."

Der landwirtschaftliche Bau nimmt nur einen relativ geringen Umfang ein und fällt für die Nachfrage auf dem Baumarkt kaum ins Gewicht. [72]) Neben der Bautätigkeit der - meist im Einflußbereich des öffentlichen Sektors stehenden - Verkehrsunternehmen verbleibt dann noch der gewerbliche und industrielle Bau, der überwiegend auf Kapazitätserweiterungen zurückgehen dürfte. Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen erfordern in der Regel keine zusätzlichen Bauten. Mit den Erweiterungsinvestitionen steigt daher die gewerbliche und industrielle Baunachfrage im konjunkturellen Aufschwung steil an, um bei einem Rückschlag entsprechend abzufallen. Die gesamte Nachfrage nach Bauleistungen hängt damit heute im wesentlichen von der konjunkturellen Entwicklung der Privatwirtschaft und von der Finanzpolitik des öffentlichen Sektors, ferner noch von den Investitionen des Einflußbereiches des öffentlichen Sektors ab.
Bei einem Konjunkturrückgang wäre also ohne erhöhte öffentliche Bauinvestitionen eine wesentliche Unterbeschäftigung im Baugewerbe zu erwarten, in der Hochkonjunktur dagegen ohne

---

72) Auf landwirtschaftliche Bauten entfallen von 1954 bis 1960 zwischen 2 und 3 % des Umsatzes des Bauhauptgewerbes, auf den gewerblichen und industriellen Bau etwa 20 - 23 % (siehe Tabelle 6).

TABELLE 6

Der Umsatz des Bauhauptgewerbes nach Wirtschaftsbereichen

Angaben für das Bundesgebiet (ohne Saarland und West-Berlin) nach Kalenderjahren [1]

Kalender-Jahr	Umsatz in Milliarden DM						Anteil der Wirtschaftsbereiche am Umsatz in %						Zuwachsraten des Umsatzes für die einzelnen Wirtschaftsbereiche					
	insgesamt	Wohnungsbau	landwirtschaftl. Bau	gewerbl. und industrieller Bau	öffentlicher und Verkehrsbau		insgesamt	Wohnungsbau	landwirtschaftl. Bau	gewerbl. und industrieller Bau	öffentlicher und Verkehrsbau		insgesamt	Wohnungsbau	landwirtschaftl. Bau	gewerbl. und industrieller Bau	öffentlicher und Verkehrsbau	
					Hochbau	Tiefbau					Hochbau	Tiefbau					Hochbau	Tiefbau
1950	6,182																	
1951	7,783												25,9					
1952	9,237												18,6					
1953	10,690												13,6					
1954	11,722	5,470	0,266	2,562	1,109	2,320	100	46,7	2,3	21,9	9,4	19,9	10,5					
1955	14,172	6,236	0,337	3,245	1,254	3,100	100	44,0	2,3	22,9	8,9	21,9	20,9	14,5	23,8	28,5	13,1	30,7
1956	15,638	6,695	0,325	3,700	1,331	3,587	100	42,8	2,1	23,7	8,5	22,9	10,3	7,4	-3,4	14,0	6,8	15,7
1957	15,978	6,811	0,375	3,704	1,341	3,748	100	42,6	2,3	23,2	8,4	23,5	2,2	1,7	15,3	0,1	0,8	4,5
1958	17,173	7,366	0,393	3,709	1,397	4,308	100	42,9	2,3	21,6	8,1	25,1	7,5	8,2	4,8	0,1	4,2	14,9
1959	21,057	8,479	0,570	4,399	1,865	5,744	100	40,3	2,7	20,9	8,9	27,2	22,6	15,1	45,2	18,6	33,5	33,3
1960	23,682	9,139	0,620	5,485	2,125	6,313	100	38,6	2,6	23,2	9,0	26,6	12,5	7,8	8,8	24,7	13,9	9,9

Quellen: Bau-Berichterstattung des Statistischen Bundesamtes

Anmerkung: 1) Für die Jahre 1950 bis 1953 ist die Aufteilung nach Wirtschaftsbereichen nicht bekannt.

die Drosselung der öffentlichen Bauausgaben eine entsprechende Übernachfrage.

Aus einigen Eigenarten der Bauwirtschaft resultiert ferner eine besondere Reagibilität auf wirtschaftliche Schwankungen, so daß auch aus diesem Grunde den öffentlichen Bauinvestitionen besondere Bedeutung zukommt.

Das Baugewerbe ist zunächst einem bestimmten saisonalen Rhythmus unterworfen. Es fehlt die Möglichkeit, sich Nachfrageschwankungen durch Lagerproduktion und Lagerabbau anzupassen, so daß eine Unterbeschäftigung [73]) ebenso wie - im Falle eines Nachfrageüberhangs - eine Reaktion durch Preiserhöhung relativ leicht eintritt.

Konjunktureller Aufschwung und Rückgang waren in diesem Wirtschaftszweig zumindest zwischen den beiden Weltkriegen merklich stärker zu spüren als bei der Gesamtwirtschaft. [74]) Dies

---

73) Ein Rückgang der Baupreise im Konjunkturabschwung dürfte kaum zu einem wesentlichen Anstieg der privatwirtschaftlichen Baunachfrage führen, die im wesentlichen (vgl. oben S. 70) von den praktisch wenig preisflexiblen privaten Erweiterungsinvestitionen abhängt.

74) Vgl. Wirtschafts-Konjunktur, 1958, Heft 4, S. 19.

ist aber auch zum Teil durch das überproportional zyklische Verhalten des öffentlichen Sektors und dessen Anteil an der Bautätigkeit zu erklären und ebenso durch die expansive Investitionspolitik des Staates nach 1933, die sich in erster Linie in einer Erhöhung der Bauinvestitionen niederschlug.

Spezifische Schwierigkeiten einer antizyklischen Lenkung der öffentlichen Bauinvestitionen liegen in einer gewissen regionalen Gebundenheit - wenigstens der kleineren - Bauunternehmen, ferner in dem Verhältnis von Hoch- und Tiefbau.

Auf Grund des großenteils unterschiedlichen Maschinenparks für Hoch- und Tiefbauarbeiten verminderte sich mit wachsender Mechanisierung die Anpassungsfähigkeit der Bauunternehmer. Wenn man auch heute von nahezu getrennten Märkten zwischen diesen beiden Bauzweigen sprechen kann, sind doch bestimmte Zusammenhänge vorhanden. Beispielsweise kann ein maschinell keineswegs vollbeschäftigter Tiefbau durch das Anziehen von Arbeitskräften und Baustoffen Anspannungen im Hochbau verstärken. [75])

---

75) Eine derartige Situation trat 1959 durch öffentliche Tiefbauaufträge ein (vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1959, S. 8).

TABELLE 7

Entwicklung von Umsatz, Beschäftigtenzahl und Lohnsumme im Bauhauptgewerbe

Angaben für das Bundesgebiet (ohne Saarland und West-Berlin)

Kalender - Jahr	Beschäftigte	Lohn- und Gehaltssumme[1)]	Umsatz	Umsatz je Beschäftigten	Anteil der Lohn- und Gehaltssumme am Umsatz
	Jahres-Durchschnitt in 1000 Personen	in Milliarden DM	in Milliarden DM	in DM	in %
1950	913	2 470	6 182	6 771	40,0
1951	922	2 916	7 783	8 441	37,5
1952	945	3 288	9 237	9 775	35,6
1953	1 051	3 933	10 690	10 171	36,8
1954	1 095	4 230	11 722	10 705	36,1
1955	1 209	5 068	14 172	11 722	35,8
1956	1 217	5 593	15 638	12 850	35,8
1957	1 201	5 754	15 978	13 304	36,0
1958	1 206	6 200	17 173	14 240	36,1
1959	1 287	7 093	21 051	16 362	33,7

Quellen: Statistische Jahrbücher; Bau-Berichterstattung des Statistischen Bundesamtes; Lucadou: Struktur und Probleme des Bauhauptgewerbes, Wiesbaden, 1960 (S. 22)

Anmerkung: Brutto-Beträge ohne Arbeitgeber-Anteile zu Sozialversicherungs-Beiträgen, einschl. Vergütungen für Urlaubs- und Feiertage, Krankheit usw. (vgl. Statistisches Jahrbuch 1960, S. 258)

Im Hinblick auf die Sekundärwirkungen von Bauinvestitionen ist festzustellen, daß sich trotz erhöhten Maschineneinsatzes der Anteil der Lohn- und Gehaltssumme am Umsatz des Bauhauptgewerbes seit 1950 relativ wenig verändert hat (siehe Tabelle 7). Dagegen ist der Umsatz je Beschäftigten auf etwa das Zweieinhalbfache des Betrages von 1950 gestiegen. [76])
Im Bauhauptgewerbe hat sich also die Relation von Beschäftigtenzahl zum Umsatz verringert, die Lohnintensität ist jedoch infolge der steigenden Entlohnung pro Kopf nur wenig zurückgegangen. Aus dem Anteil der Lohn- und Gehaltssumme am Umsatz von über 30 % (siehe Tabelle 7) ist zu folgern, daß eine Änderung der Bauinvestitionen sich immer noch zu einem erheblichen Teil als kurzfristige Änderung des Einkommens von Privathaushalten auswirkt. Die Nachfrage nach menschlicher Arbeitskraft würde aber infolge des heute höheren Umsatzes je Beschäftigten in geringerem Ausmaß als vor einem Jahrzehnt variieren.
Mit wachsender Maschinisierung wird sich der Einfluß von Bauausgaben auf den Markt der

---

76) Der Umsatz je geleistete menschliche Arbeitsstunde hat sich ebenfalls etwa auf das Zweieinhalbfache erhöht (vgl. die Bauberichterstattung des Statistischen Bundesamtes).

Ausrüstungsinvestitionen erhöhen.
Auf vorgelagerte wie nachgeordnete Wirtschaftszweige gehen bekanntlich vom Baugewerbe her starke Ausstrahlungen aus. Das Ifo-Institut schätzt, daß in der Bundesrepublik etwa 15 % aller Beschäftigten direkt oder indirekt vom Bausektor abhängen. [77])

c) Der Einfluß der Investitionsform auf die Effekte öffentlicher Investitionen

Über den Umfang von mittelbaren und unmittelbaren Investitionen des öffentlichen Sektors in der Weimarer Republik liegen keine brauchbaren Zahlen vor.
In der Bundesrepublik steigen die Ausgaben bei beiden Investitionsformen während des Zeitraums von 1950 bis 1958 an. [78])
Der Anteil der Realinvestitionen an den gesamten öffentlichen Investitionen weist eine eindeutig steigende Tendenz auf. Im Jahre 1950 haben die Finanzinvestitionen fast das Doppelte der Realinvestitionen betragen, 1958 lagen sie noch etwa

77) Vgl. Wirtschafts-Konjunktur, 1958, Heft 4, S. 19.
78) Siehe Tabelle [illegible]. Zahlen für die weiteren Jahre sind noch nicht oder noch nicht vollständig veröffentlicht.

TABELLE 8

Real- und Finanzinvestitionen der öffentlichen Hand nach Ebenen in den Rechnungsjahren 1950 bis 1958

Angaben in Milliarden Deutscher Mark

Rechnungsjahr	Realinvestitionen				Finanzinvestitionen								Summe öffentliche Investitionen
	Bund	Länder	Gemeinden	insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	insgesamt	Investitionszuschüsse [1]	ERP	LAF	Summe Finanzinvestitionen	
1950	0,256	0,603	1,484	2,343	0,154	1,574	0,194	1,922	0,106	2,168	0,345	4,541	6,884
1951	0,413	0,694	1,840	2,947	0,323	2,190	0,205	2,718	0,160	1,077	0,425	4,381	7,329
1952	0,419	0,811	2,216	3,446	0,615	2,803	0,365	3,783	0,153	0,842	0,242	5,020	8,466
1953	0,467	0,883	2,561	3,911	0,703	2,672	0,435	3,810	0,207	0,726	0,563	5,306	9,217
1954	0,429	0,928	2,922	4,279	0,970	2,656	0,545	4,171	0,412	0,819	1,152	6,554	10,833
1955	0,641	1,113	3,610	5,364	0,807	2,610	0,643	4,060	0,444	0,817	1,040	6,361	11,722
1956	1,020	1,368	3,941	6,329	1,217	3,491	0,712	5,420	0,630	0,818	0,948	7,816	14,145
1957	1,190	1,349	3,974	6,513	2,097	3,347	1,147	6,591	0,614	0,776	0,790	8,771	15,284
1958	1,736	1,609	4,643	7,988	2,279	3,182	0,836	6,297	0,728	0,940	0,785	8,750	16,738

Quellen : Statistische Jahrbücher; Statistik der Bundesrepublik Deutschland; Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen; Finanzbericht 1961.

Die obigen Zahlen enthalten auch Bauten, Anschaffungen beweglichen Vermögens, Darlehen usw. für Verteidigungszwecke. Wegen der Größenordnung vgl. Tabelle 13.

Anmerkung: 1) Die hier ausgewiesenen Investitionszuschüsse der Gebietskörperschaften liegen nicht nach Ebenen unterteilt vor.
In den ERP-Zahlen sind ebenfalls Zuschüsse für Investitionen enthalten.

Aufteilung auf Ebenen: Nach unmittelbaren Ausgaben (d.h. Auszahlung an Dritte)

10 % höher.
Die Realinvestitionen beliefen sich 1958 fast auf das Dreieinhalbfache ihres Volumens von 1950, die Finanzinvestitionen auf knapp das Doppelte.
In der weiteren Entwicklung werden die Finanzinvestitionen wahrscheinlich im Verhältnis zu den Realinvestitionen zurückgehen, da öffentliche Realinvestitionen insbesondere im Verkehrswesen, einem Verwendungsgebiet mit z. Z. sehr hohem Investitionsbedarf, vorgenommen werden, während Investitionen in den wichtigsten Verwendungsgebieten der Finanzinvestitionen (Wohnungsbau und Förderung von Handel, Gewerbe und Industrie) als weniger dringlich gelten.
Eindeutige Ergebnisse über den Umfang der unmittelbar auf Grund öffentlicher Finanzinvestitionen vorgenommenen privaten Investitionsausgaben und die hiervon ausgehenden Einflüsse auf die übrige private Investitionstätigkeit konnten nicht ermittelt werden.

Da der Kreditspielraum in der Privatwirtschaft Anfang der fünfziger Jahre beschränkt war, ist es nicht ausgeschlossen, daß damals die expansive Wirkung der durch öffentliche Mittel veranlaßten zusätzlichen privaten Investitionen durch die verfügbare Geldmenge begrenzt wurde. Gegen Ende der fünfziger Jahre nahm die Elastizität des

Kreditangebots stark zu, so daß nunmehr die gesamte expansive Wirkung eines gleichen Betrages mittelbarer öffentlicher Investitionen größer gewesen sein mag.

Da sich außerdem die Höhe der öffentlichen Finanzinvestitionen seit 1950 etwa verdoppelte und darunter die Investitionszuschüsse - die ja in voller Höhe eine Verminderung des vom privaten Investor selbst zu tragenden Investitionsaufwandes bedeuten - ebenfalls stark zugenommen haben, dürften heute von den Finanzinvestitionen des öffentlichen Sektors über ihren nominellen Betrag hinaus beträchtliche zusätzliche expansive Effekte ausgehen.

Da von der Form öffentlicher Investitionen weitgehend deren Einfluß auf die Vermögensbildung abhängt, sollen hier noch einige kurze Bemerkungen zu dieser Frage, die an sich außerhalb des Themas dieser Abhandlung liegt, angefügt werden.

Im Prinzip erhöhen unmittelbare öffentliche Investitionen das Realvermögen des öffentlichen Sektors, mittelbare dasjenige privater Wirtschaftssubjekte. Allerdings braucht öffentliches Vermögen (z. B. Straßen) in privatwirtschaftlicher Betrachtung nicht immer als Vermögensobjekt beurteilt zu werden, da der Ertragswert - die privatwirtschaftlich entscheidende Größe - fehlen kann.
Ein Vergleich öffentlicher und privater Vermögensbildung mag allenfalls über die aufgewendeten Investitionsbeträge möglich sein.
Innerhalb der Finanzinvestitionen erhöht sich der aktuelle Wert des öffentlichen Forderungsvermögens bei Gewährung von Zuschüssen nicht, bei Darlehen steigt er in Höhe des zu Marktkonditionen abgezinsten Barwertes und bei Beteiligungen meist um

den nominellen Ausgabebetrag an. [79]) Die Differenz, die sich zwischen der ausgezahlten Summe der öffentlichen Finanzinvestitionen und ihrem aktuellen Forderungswert ergibt, stellt eine Zuwendung an die privaten Sektoren der Wirtschaft dar.
Soweit mittelbare Investitionen des öffentlichen Sektors Produktionsmittelbesitzern zugeflossen sind, dürften sie die Vermögensverteilung zugunsten der Unternehmer verstärkt haben.
Bei den mittelbaren Investitionen im Wohnungsbau sind die aus den Sonderkonditionen und Zuschüssen resultierenden Subventionsbestandteile in Konsumverbilligungen umgewandelt und - bei Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus - über relativ niedrige Mieten weitergegeben worden; das Ausmaß der Weitergabe ist nicht bekannt. Hinsichtlich der Vermögensbildung sind aber nur knapp 30 % der öffentlichen Investitionsbeträge den sog. "unteren Schichten" zugute gekommen. 80)
Nach den Untersuchungen, die in dieser Hinsicht durchgeführt worden sind, haben die öffentlichen Finanzinvestitionen die Vermögensdifferenzierung wahrscheinlich weiter vergrößert. 81)

3. Die Träger der öffentlichen Investitionen

Bei der Untersuchung, welche Ebene des öffentlichen Sektors als "Träger" (der betreffende Terminus der Finanzstatistik heißt "Ausgabenträger") der öffentlichen Investitionen anzusehen ist, muß

---

79) Der Barwert der öffentlichen Darlehen (vor allem infolge der Sonderkonditionen bei den Wohnungsbaudarlehen) liegt in der Bundesrepublik wesentlich unter dem Nominalwert.
Vgl. hierzu Kronenberg, a. a. O., S. 70 und 72;
Littmann: Öffentliche Ausgaben und Konzentration, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, 1. Band, S. 1282 - 1283;
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1957, S. 271 - 272.

80) Vgl. Fey: Umfang und Merkmale des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik im Jahre 1959, in: Bundesbaublatt 6/1960, S. 311;
Littmann: Öffentliche Ausgaben und Konzentration, a. a. O., S. 1285.

81) Vgl. Littmann: Öffentliche Ausgaben und Konzentration, a. a. O., S. 1286.

zwischen der Aufbringung der Mittel und der Auszahlung an Dritte unterschieden werden.
Diejenige Ebene, die einer anderen Mittel für Investitionszwecke [82] zur Verfügung stellt, entscheidet damit im wesentlichen die Durchführung der betreffenden Projekte in der jeweiligen Periode.
Bei verwaltungszweiggebundenen Zuweisungen handelt die empfangende Ebene in der Regel im Auftrage der aufbringenden. Bei Darlehen und Zuschüssen kann wohl angenommen werden, daß in vielen Fällen erst die Finanzhilfe der Ebene, die diese Mittel aufbringt, die Realisierung der auf diese Weise finanzierten Investitionsvorhaben auf der empfangenden Ebene ermöglicht.
Der überwiegende Teil der konjunkturpolitischen Verantwortung dürfte also mit der Aufbringung verbunden sein.

a) Die Aufbringung

Für den Zeitraum von 1925 bis 1929 lassen sich aus der Aufteilung des Finanzbedarfs für die Aufwendungen für Neubauten und Wirtschaftsförderung Rückschlüsse ziehen. [83]

Die Hauptlast der öffentlichen Investitionen lag

---

82) Hierzu zählen nicht die allgemeinen Finanzzuweisungen, die ja nicht speziell für Investitionszwecke zur Verfügung gestellt werden. Vgl. oben S.45.

83) Vgl. Tabelle 9.
Die - nicht einzubeziehenden - Aufwendungen für Wirtschaftsförderung (vgl. oben, S. 47, Anmerkung 55) ließen sich hier nicht eliminieren und nehmen ab 1930 einen so großen Anteil ein, daß eine Aussage über die Lastenverteilung der öffentlichen Investitionen nicht mehr möglich ist.

TABELLE 9

Aufbringung und Auszahlung der öffentlichen Investitionsausgaben nach Ebenen

im Reichs- bzw. Bundesgebiet (einschl. West-Berlin)

Angaben für Rechnungsjahre [1]

	Aufbringung														Auszahlung								
	1925	1926	1927	1928	1929	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
I. Öffentliche Investitionen in Milliarden RM/DM																							
Reich/Bund	0,242	0,639	0,555	0,539	0,433	0,745	1,067	1,585	2,375	2,354	2,638	3,637	4,949	5,700	0,394	0,763	1,047	1,208	1,482	1,574	2,160	3,015	3,400
Lastenausgleichsfonds						0,949	1,532	0,958	1,021	1,779	1,656	1,482	1,241	1,040	0,345	0,426	0,242	0,563	1,154	1,039	0,948	0,790	0,790
ERP-Vermögen						2,168	1,077	0,842	0,726	0,819	0,817	0,818	0,776	0,940	2,168	1,077	0,842	0,726	0,819	0,817	0,818	0,776	0,940
Zwischensumme Bundesebene						3,862	3,676	3,385	4,122	4,952	5,111	5,937	6,966	7,680	2,907	2,266	2,131	2,497	3,455	3,430	3,926	4,581	5,130
Länder	0,732	0,876	0,968	0,889	0,819	1,797	2,047	2,951	2,716	3,150	3,182	4,217	3,728	3,800	2,250	3,007	3,762	3,761	3,974	4,131	5,383	5,215	5,300
Gemeinden	1,271	1,884	2,231	2,147	2,266	1,289	1,774	2,370	2,698	3,141	3,905	4,179	4,606	4,800	1,791	2,224	2,813	3,278	3,814	4,637	5,024	5,504	5,850
insgesamt	2,245	3,400	3,754	3,575	3,517	6,948	7,497	8.706	9,536	11,243	12,198	14,333	15,300	16,280	6,948	7,497	8.706	9,536	11,243	12,198	14,333	15,300	16,280
II. Anteile der Ebenen an den öffentlichen Investitionen in %																							
Reich/Bund	10,8	18,8	14,8	15,1	12,3	10,7	14,2	18,2	24,9	20,9	21,6	25,4	32,3	34,9	5,6	10,2	12,0	12,7	13,2	12,9	15,1	19,7	20,8
Lastenausgleichsfonds						13,7	20,4	11,0	10,7	15,8	13,6	10,3	8,1	6,4	5,0	5,7	2,8	5,9	10,3	8,5	6,6	5,2	4,9
ERP-Vermögen						31,2	14,4	9,7	7,6	7,3	6,7	5,7	5,1	5,8	31,2	14,4	9,7	7,6	7,3	6,7	5,7	5,1	5,8
Zwischensumme Bundesebene						55,6	49,0	38,9	43,2	44,0	41,9	41,4	45,5	47,1	41,8	30,3	24,5	26,2	30,8	28,1	27,4	30,0	31,5
Länder	32,6	25,8	25,8	24,9	23,3	25,9	27,3	33,9	28,5	28,0	26,1	29,4	24,4	23,4	32,4	40,1	43,2	39,4	35,3	33,9	37,6	34,0	32,5
Gemeinden	56,6	55,4	59,4	60,0	64,4	18,5	23,7	27,2	28,3	28,0	32,0	29,2	30,1	29,5	25,8	29,6	32,3	34,4	33,9	38,0	35,0	36,0	36,0
insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	10o	100	100	100	100	100	100	100	100
III. Anteil der Investitionen der einzelnen Ebenen an ihren Finanzbedarf 2) in %																							
Reich/Bund	5	10	8	6	5	6	6	8	11	10	12	14	16	17									
Länder	26	21	21	19	17	22	21	27	21	23	21	24	20	19									
Gemeinden	24	29	31	28	28	23	27	31	30	32	35	34	34	32									
Gebietskörperschaften insgesamt	17	20	20	19	17	15	14	18	18	19	20	21	21	21									

Quellen: Statistik des Deutschen Reichs, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank (August 1959, S. 13, Tabelle 3)

Anmerkungen: 1) Inhalt: Bauten, Anschaffung beweglichen Vermögens, Grundstückserwerb, Darlehen, Beteiligungen, Investitionszuschüsse; für 1925 - 1929 Inhalt wie in Tabelle 1 (einschl. Ausgaben für Wirtschaftsförderung)

2) für 1950 - 1958 ohne Lastenausgleichsfonds und ERP-Vermögen.

damals mit rund 59 % bei den Gemeinden, es folgten die Länder mit 26 % und das Reich mit 15 %. Die Bedeutung des Reichs innerhalb der öffentlichen Investitionen ist seinerzeit also gering gewesen, während die Gemeinden eine dominierende Stellung einnahmen.

In der Bundesrepublik stellt sich ein grundlegend anderes Bild dar. (Siehe Tabelle 9) [84])

Der Anteil des Bundes beläuft sich 1958 auf fast 35 % der gesamten öffentlichen Investitionen und besitzt einen eindeutig steigenden Trend.

In der Entwicklung seit Mitte der fünfziger Jahre tragen die Gemeinden nahezu konstant etwa 30 %, das ERP-Vermögen bringt 5 bis 6 % auf, und Länder und Lastenausgleichsfonds gehen mit ihren Anteilen auf rund 23 bzw. 6 % im Jahre 1958 zurück. Der Anteil der Bundesebene (Bund, Lastenausgleichfonds und ERP-Vermögen) ist von ca. 56 % im Jahre 1950 auf 47 % im Jahre 1958 gesunken. Der Bund mit diesen beiden Sondervermögen

---

84) Aus der Finanzstatistik läßt sich die Verteilung der Eigenausgaben für Investitionen nach den Ebenen nicht ersehen. Daher wurde eine Aufstellung der Deutschen Bundesbank (Monatsbericht August 1959, S. 13, Tabelle 2) zugrunde gelegt, die auf hierfür besonders zur Verfügung gestellte Zahlen des Statistischen Bundesamtes zurückgeht, und um die ERP-Mittel ergänzt. In der Aufstellung der Bundesbank sind auch die Beträge für Grundstückserwerb enthalten, die aber durch ihren geringen Anteil (weniger als 5 % der öffentlichen Investitionen) nur wenig stören.

finanzierte und bestimmte 1958 aber immer noch fast die Hälfte der öffentlichen Investitionen. Die Bundesebene erreichte damit Ende der fünfziger Jahre etwa den dreifachen Anteil an der Aufbringung der öffentlichen Investitionsmittel gegenüber dem Reich 1925 - 1929. Der Länderanteil hätte sich im Vergleich zum Zeitraum 1925 - 1929 kaum verändert, die Bedeutung der Gemeinden war auf die Hälfte zurückgegangen.
Trotz des zentralistischer aufgebauten Finanzwesens in der Weimarer Republik trug damals die Zentralregierung einen erheblich geringeren Teil der Investitionslast.

b) Die Auszahlung

Für den Zeitraum von 1925 - 1929 ist lediglich festzustellen, daß die Gemeinden damals auch den größeren Teil der öffentlichen Investitionsausgaben ausgezahlt haben.
Die Bundesebene liegt mit ihrer Auszahlung von 1950 bis 1958 bei etwa 25 - 30 %, wenn man von dem Jahre 1950 absieht.
Der von der Bundesebene aufgebrachte Anteil an den öffentlichen Investitionen lag wesentlich

höher. Die Bundesebene hat also einen nicht unerheblichen Teil der Investitionsausgaben von Ländern und Gemeinden finanziert.

Im Finanzbericht 1961 [85]) werden die öffentlichen Real- und Finanzinvestitionen (ohne ERP-Mittel) des Rechnungsjahres 1959 zu rund 25 % auf Bund und Lastenausgleichsfonds, zu 35 % auf die Länder und zu 40 % auf die Gemeinden verteilt. Dies dürfte aber nach der Entwicklung der Vorjahre die Auszahlung, nicht die Aufbringung wiedergeben. Die Bundesbank [86]) errechnet nämlich für 1958 eine Lastenverteilung von 43,9 % für Bund und Lastenausgleichsfonds, von 24,8 % für die Länder und 31,3 % für die Gemeinden, während an der gleichen Stelle die Auszahlungen der vorgenannten Ebenen mit 27,3 % / 34,6 % / 38,1 % angegeben sind und den obengenannten Zahlen des Finanzberichts nahekommen.
Trifft unsere Annahme zu, daß der Finanzbericht 1961 an der erwähnten Stelle von den Werten der Auszahlung ausgegangen ist, so erscheinen Bedenken gegen die gleicherorts zu findende Ausführung angebracht, daß "das Schwergewicht der Ausgaben, die zum Konjunkturausgleich am stärksten beitragen könnten" (womit die öffentlichen Investitionen gemeint sind; d. V.), bei den Gemeinden liege. Diese Feststellung übersieht dann nämlich, daß die aufbringende Körperschaft oder Ebene zu einem wesentlichen Teil mit der Bereitstellung von Mitteln die Ausführung der betreffenden Investitionen entscheidet und verantwortet.

Es ist festzuhalten, daß der Bund zusammen mit Lastenausgleichsfonds und ERP-Vermögen rund die Hälfte der öffentlichen Investitionen finanziert

---

85) Vgl. Finanzbericht 1961, S. 90.

86) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1959, S. 13, Tabelle 2.

und damit bestimmt.
Von der Größenordnung her kommt also der Bundesebene die entscheidende Rolle für eine antizyklische Investitionspolitik zu.

Es bleibt jedoch nunmehr die Frage zu untersuchen, wieweit die öffentlichen Investitionen im Hinblick auf ihre Dringlichkeit einer konjunkturpolitischen Volumenänderung überhaupt zugänglich sind.

4. Die Elastizität der öffentlichen Investitionen im Hinblick auf ihre Dringlichkeit

Eine Verminderung öffentlicher Investitionen zur Vermeidung konjunkturpolitisch unerwünschter Nachfrageeffekte setzt voraus, daß die Investitionsvorhaben des öffentlichen Sektors eine ausreichende Elastizität hinsichtlich einer zeitlichen Verschiebung besitzen, daß also der Dringlichkeitsgrad ihres product effect ein solches Hinausschieben zuläßt.
Bei der anschließenden Untersuchung der Elastizität der öffentlichen Investitionsausgaben

wird davon ausgegangen, daß die Dringlichkeit von der Nutzenmaximierung für die Gesamtheit der volkswirtschaftlichen Bedarfsträger bestimmt wird. Den Investitionsentscheidungen des öffentlichen Sektors wird damit eine altruistische Grundhaltung unterstellt. [87])

Wenn wir also etwa zu dem Ergebnis kommen sollten, daß in Zeiten konjunktureller Übersteigerungen weiterhin öffentliche Investitionen beschlossen und ausgeführt worden sind, die vom altruistischen Gesichtspunkt her nicht als dringlich anzusehen waren und auch nicht etwa auf einer Fehldiagnose der konjunkturellen Situation beruhten, würden in der Willensbildung des öffentlichen Sektors in diesen Fällen irrationale Gesichtspunkte den Ausschlag gegeben haben, was wirtschaftspolitisch nicht zu billigen wäre.

Mit dem Fehlen der Möglichkeit, den Nutzen öffentlicher Investitionen zu quantifizieren und eine daran orientierte objektive Bedarfsskala der öffentlichen Investitionsobjekte aufzustellen,

---

87) Dies heißt m. a. W., daß im Prinzip die Entscheidungen im öffentlichen Sektor nicht von den Eigeninteressen der Träger politischer Macht bestimmt werden.

wird eine Beurteilung der Dringlichkeit problematisch. Indessen wird die Klassifizierung von Extremfällen als starrer Investitionsbedarf oder als "Luxusinvestition" berechtigt sein. [88])

Ein gewisser Aufschluß über die Dringlichkeit der öffentlichen Investitionen ist aus den Verwendungsgebieten, die sich aus der Aufgliederung der Ausgaben nach Verwaltungszweigen in der Finanzstatistik entnehmen lassen, zu erhalten.

Zwar sind die Verwendungsgebiete bekannt, nicht aber der genaue, konkrete Zweck der Investitionen. Dadurch reduzieren sich die Aussagemöglichkeiten, denn es ist zum Beispiel möglich, daß in den öffentlichen Investitionsausgaben für einen Verwendungsbereich, dem generell hohe Dringlichkeit zu bescheinigen ist, auch "Luxusinvestitionen" enthalten sind. Insbesondere die Einordnung von Verwaltungsbauten in einzelne Verwendungsbereiche, die in der Finanzstatistik

---

88) In einer hochkonjunkturellen Entwicklung, die über mehrere Jahre anhält, wächst die Dringlichkeit aufgeschobener öffentlicher Investitionen meist an, so daß eine zeitliche Verzögerung ad infinitum meist nicht in Frage kommt, sondern der Bedarf im Zeitablauf zunehmend starrer wird.

TABELLE 10

Öffentliche Investitionen nach Verwendungsbereichen [1] und Ebenen

Angaben in Millionen DM nach Rechnungsjahren

(Angaben in % besonders gekennzeichnet)

Rechnungs-Jahr	Wohnungsbau								Verkehr								Förderung der Landwirtschaft							
	Bund	LAF	ERP	Bundesebene [2]	Länder	Gemeinden	insgesamt	Anteil in % [3]	Bund	LAF	ERP	Bundesebene	Länder	Gemeinden	insgesamt	Anteil in %	Bund	LAF	ERP	Bundesebene	Länder	Gemeinden	insgesamt	Anteil in %
1951	127	149	69	345	1 391	512	2 248	31,9	227	-	47	274	162	392	828	11,7	84	-	63	147	206	3	356	5,1
1952	286	-	46	332	2 289	320	2 941	35,9	261	-	-	261	209	478	948	11,6	94	-	153	247	167	3	417	5,1
1953 [4]	284	139	29	452	2 112	384	2 948	33,1	323	-	-	323	226	594	1 143	12,8	3	97	39	139	263	3	405	4,6
1955	113	613	32	758	1 945	384	3 087	27,9	501	-	-	501	397	994	1 892	17,1	112	154	61	327	313	4	644	5,8
1956	81	624	21	726	2 588	374	3 688	27,8	699	-	8	707	563	1 087	2 357	17,8	175	140	49	364	394	6	764	5,7
1957	351	544	19	914	2 423	328	3 665	25,9	723	-	-	723	587	1 098	2 399	16,9	661	114	44	819	362	9	1 190	8,4
1958	330	571	11	912	2 624	388	3 924	24,5	1 040	-	-	1 040	555	1 333	2 928	18,3	473	103	17	593	204	19	816	5,1
	Förderung von Handel, Gewerbe und Industrie [5]								Sozialwesen [6]								Erwerbsvermögen							
1951	99	161	892	1 152	170	33	1 355	19,2	11	117	-	128	151	203	482	6,8	33	-	3	36	91	220	347	4,9
1952	198	96	593	887	214	35	1 136	13,9	23	146	-	169	115	246	530	6,5	74	-	48	122	77	386	585	7,1
1953	184	250	612	1 046	239	38	1 323	14,8	27	77	25	129	148	267	544	6,1	208	-	13	221	77	421	719	8,1
1955	106	229	648	983	150	49	1 182	10,7	95	43	-	138	112	369	619	5,6	292	-	76	634	148	595	1 111	10,0
1956	375	168	603	1 146	207	81	1 434	10,8	65	16	-	81	175	427	683	5,2	426	-	128	554	155	578	1 287	9,7
1957	200	124	607	931	114	46	1 091	7,7	109	8	-	117	191	435	743	5,2	405	-	100	505	167	1 046	1 718	12,1
1958	523	108	585	1 216	75	107	1 398	8,7	156	7	108	271	206	491	968	6,1	550	-	190	740	334	869	1 943	12,1

	Kulturelle Aufgaben						Öffentliche Verwaltung					Gemeindliche Einrichtungen				Verteidigung			
	Bund	ERP	Länder	Gemeinden	insgesamt	Anteil in %	Bund	Länder	Gemeinden	insgesamt	Anteil in %	Länder	Gemeinden	insgesamt	Anteil in %	Bund	Länder	insgesamt	Anteil in %
1951	3	1	169	459	632	9,0	129	174	154	457	6,5	35	305	340	4,9	-	-	-	-
1952	6	-	219	548	773	9,4	61	213	175	450	5,5	37	373	410	5,0	-	-	-	-
1953	9	8	238	632	887	9,9	92	174	172	438	4,9	40	470	510	5,7	-	-	-	-
1955	8	-	309	849	1 166	10,6	79	196	212	487	4,4	78	760	838	7,6	31	-	31	0,3
1956	28	9	389	968	1 394	10,5	64	212	208	484	3,7	80	825	905	6,8	271	-	271	2,0
1957	12	8	417	961	1 398	9,9	66	180	208	454	3,2	77	837	914	6,4	593	14	607	4,3
1958	22	29	476	1 036	1 563	9,8	95	194	258	547	3,4	119	980	1 099	6,9	824	-	824	5,1

Anmerkungen:

1) Zum Inhalt der Verwendungsbereiche vgl. Tabelle 11

2) Bundesebene = Bund + Länder + ERP

3) Anteil des betr. Verwendungsbereichs an den gesamten öffentlichen Investitionen des jeweiligen Rechnungsjahres

4) Da für 1954 die ERP-Mittel nicht aufgeteilt vorliegen, wurde dieses Jahr ausgelassen.

5) Einschl. einzelner, nicht näher aufgeteilter ERP-Beträge

6) Einschl. ERP-Mittel für wertschaffende Arbeitslosenfürsorge

Quellen: Statistik der Bundesrepublik Deutschland

Inhalt: Bauten, Darlehen, Anschaffung beweglichen Vermögens; ohne Beteiligungen und Zuschüsse der Gebietskörperschaften, diese nur aus dem ERP-Vermögen.

Aufteilung auf Ebenen: nach unmittelbaren Ausgaben (also Auszahlungen an Dritte)

Differenzen in den jährlichen Investitionssummen gegenüber anderen Tabellen durch Runden.

so weit wie möglich vorgenommen ist, wirkt hier störend. [89])

In der Jahresfolge von 1951 bis 1958 zeigen die absoluten Werte für alle Verwendungsbereiche - mit Ausnahme der schwankenden Ausgaben für Wirtschaftsförderung - einen Anstieg, der bei den Investitionen für das Erwerbsvermögen und den Verkehr besonders groß ist und dementsprechend auch den Anteil dieser beiden Gebiete stark erhöht. (Siehe Tabelle 10) [90])

Die Dringlichkeit der Wohnungsbauinvestitionen, die den ersten Platz einnehmen und in ihrer Beteiligung an den öffentlichen Investitionen

---

89) In der Finanzstatistik werden Verwaltungsbauten, die sich einem anderen Verwaltungszweig zuordnen lassen, bei diesem ausgewiesen. Beispielsweise erscheinen also Investitionen für ein Straßenbauamt im Verkehrswesen. Der gesamte Umfang der öffentlichen Verwaltungsinvestitionen ist also aus der Finanzstatistik nicht ersichtlich.

90) Die Investitionen der Gebietskörperschaften sind für das Jahr 1950 nicht in der erforderlichen Unterteilung veröffentlicht worden.

Die Verwendungsbereiche der ERP-Mittel für das Jahr 1954 sind ebenfalls nicht bekannt.

In Tabelle 10 mußten 1950 und 1954 daher ausgelassen werden.

von etwa einem Drittel zu Anfang der fünfziger Jahre auf ein Viertel zurückgefallen sind, dürfte wenigstens für die ersten Jahre dieses Zeitraums kaum bestritten werden.
Zeitweise maß die Bundesregierung dem Wohnungsbau eine solche Bedeutung bei, daß erhöhte öffentliche Mittel zur Kompensation der Auswirkungen restriktiver Zentralbankmaßnahmen bereitgestellt wurden, obschon gerade zu jener Zeit der Wohnungsbau "in stärkstem Ausmaß zur allgemeinen Konjunkturüberhitzung" [91]) beitrug.
Aus Gründen der Dringlichkeit verhielt sich der öffentliche Sektor also bewußt "zyklisch". Private Investitionen wurden durch die Kreditpolitik zurückgedrängt, während die Finanzpolitik den Wohnungsbauinvestitionen verstärkt die Beanspruchung von Produktionsfaktoren gestattete.
Wenn auch heute noch ein beträchtlicher Wohnraumbedarf zu befriedigen ist, wird die Höhe der öffentlichen Wohnungsbaumittel wegen der seit

---

91) Vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1959, S. 15;
Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1957, S. 108.

Mitte 1959 besonders starken Übersteigerungstendenzen im Hochbau zunehmend kritisiert. Eine dringlichkeitsbedingte Starrheit dieser öffentlichen Investitionen ist jedenfalls nicht mehr unbestritten.

Die steil ansteigenden Verkehrsinvestitionen hätten sich von ihrer Dringlichkeit her sicherlich nicht verringern lassen. Die Ausgaben fließen zum größten Teil in den Straßenbau; auf Wasserstraßen, See- und Binnenhäfen entfallen in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre nur etwa 10 bis 15 %. [92]
Die angesichts der Kraftfahrzeugzahl und der gestiegenen Jahreskilometerleistung je Fahrzeug unzureichenden Straßenkapazitäten verlangen eher erhöhte (und unaufschiebbare) öffentliche Investitionen. [93]

---

92) Vgl. Wochenberichte des DIW, 1959, Nr. 14, Seite 55 ff.

93) Vgl. Wochenberichte des DIW, 1957, Nr. 11, Seite 45 ff;
Wochenberichte des DIW, 1959, Nr. 14, Seite 56;
Finanzbericht 1961, Seite 26;
Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1957, Seite 108: "Obwohl in der Hochkonjunktur die öffentlichen Ausgaben gedrosselt werden sollten, ließ sich beispielsweise die Anpassung des Straßenbaus an den steigenden Verkehr nicht länger zurückstellen".

Hinsichtlich einer Investitionseinschränkung ist dieses Gebiet wesentlich unelastischer als vor einigen Jahrzehnten.

Auf kulturellem Gebiet blieb der Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen mit etwa 10 % fast unverändert, die Ausgaben verdoppelten sich seit 1951 hinsichtlich ihrer absoluten Höhe. Die kulturellen Investitionen beanspruchen übrigens durchschnittlich etwa 20 % der unmittelbaren öffentlichen Bauten. Da der öffentliche Sektor fast die gesamte Investitionstätigkeit im Unterrichtswesen bestreitet [94]) und hier noch nach wie vor starker Bedarf - insbesondere an Gebäuden - besteht, ist auch dieses Gebiet für eine konjunkturpolitische Senkung öffentlicher Investitionen wenig zugänglich. [95])
Nicht wesentlich anders ist die Situation im Gesundheits- und Sozialwesen, bei dem zwar auch die Investitionen privater Organisationen eine Rolle spielen, aber die erforderlichen öffentlichen kaum ersetzen können.

---

94) Vgl. Wochenberichte des DIW, 1959, Nr. 48, Seite 192.

95) Vgl. Finanzbericht 1961, Seite 81.

Bei der Wirtschaftsförderung standen zunächst die Beträge für Industrie und Gewerbe weit über den Aufwendungen für die Landwirtschaft, die sich erst in den letzten Jahren stärker erhöhten.
Soweit durch öffentliche Investitionen Produktionsengpässe beseitigt wurden, wäre eine Verringerung der öffentlichen Mittel unzweckmäßig gewesen. Bei sozial- und raumpolitischen Motiven für gewerblich-industrielle Förderungsmaßnahmen entzieht sich die Dringlichkeit ebenso einer konjunkturpolitischen Beurteilung wie bei der Unterstützung landwirtschaftlicher Investitionen, die aus strukturpolitischen Gründen erfolgt.

Die Verschiebbarkeit der Investitionsausgaben für das Erwerbsvermögen, die im wesentlichen den öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben zugute kamen, dürfte im Hinblick auf den Bedarf in diesem Bereich fraglich sein.

In den "Gemeindlichen Anstalten und Einrichtungen" ist eine Vielzahl von Verwendungsarten enthalten, die von der Kanalisation bis zu Parkanlagen reichen. Zumindest ein erheblicher

Teil der öffentlichen Investitionen auf diesem Gebiet dürfte unelastisch sein. [96])

Die Investitionen der "Öffentlichen Verwaltung" [97]) liegen bei durchschnittlich 450 bis 500 Millionen Mark im Jahr, ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen beträgt nur (reichlich) 3 % während der letzten Jahre.
Der Verwendungsbereich, der die wahrscheinlich geringste Dringlichkeit besitzt, weist also ein so geringes Investitionsvolumen auf, daß eine Reduzierung nicht sonderlich ins Gewicht gefallen wäre.

Die öffentlichen Realinvestitionen in Form von Bauten sollen wegen ihres hohen Anteils an den öffentlichen Investitionen und ihrer Bedeutung auf dem Baumarkt unter dem Gesichtspunkt ihrer Verwendung kurz erörtert werden. (Siehe Tabelle 11)
Auf das Verkehrswesen entfällt der größte Anteil, der vermutlich noch weiter steigen wird.
Es folgen die Verwendungsbereiche "Kulturelle Aufgaben" und "Kommunale Anstalten und Einrichtungen".
Die Bauten für die "Öffentliche Verwaltung" liegen von 1951 bis 1958 in einer Größenordnung

---

96) Die Ausgaben z. B. für Park- und Gartenanlagen sind relativ gering. Die nicht aufgeteilten Investitionen, deren genauere Verwendung also nicht ersichtlich ist, erreichen mitunter mehr als 20 % der Investitionssumme für diesen Verwendungsbereich.

97) Unter "Öffentlicher Verwaltung" faßt die Finanzstatistik die sog. Allgemeine Verwaltung, Justiz, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Kriegsfolgelasten zusammen.
Zum Inhalt der einzelnen Verwendungsbereiche vgl. Anmerkungen in Tabelle 11.

TABELLE 11

Unmittelbare Bau-Investitionen der Öffentlichen Hand nach Verwendungsbereichen und Ebenen

Angaben nach Rechnungsjahren

	Unmittelbare Bau-Investitionen in Millionen DM								Anteil an den unmittelbaren Bau-Investitionen in %							
	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
I. Aufteilung nach Verwendungsbereichen																
Verkehr [1]	723	856	1 062	1 206	1 780	2 096	2 118	2 781	28,8	28,5	30,9	32,0	37,1	36,7	36,0	41,4
Kulturelle Aufgaben [2]	514	640	736	838	986	1 167	1 167	1 275	20,4	21,3	21,4	22,1	20,6	20,4	19,9	19,0
Kommunale Einrichtungen [3]	280	344	438	540	717	801	759	979	11,1	11,4	12,7	14,3	14,9	14,0	12,9	14,6
Erwerbsvermögen	204	250	270	326	381	368	423	502	8,1	8,3	7,9	8,6	7,9	6,4	7,2	7,5
Sozialwesen [4]	229	250	294	285	353	460	436	498	9,1	8,3	8,5	7,5	7,3	8,1	7,4	7,4
Öffentliche Verwaltung [5]	241	290	301	309	332	325	310	340	9,6	9,6	8,8	8,1	6,9	5,7	5,3	5,1
Förderung des Wohnungsbaues	258	309	279	216	167	177	155	174	10,2	10,3	8,1	5,7	3,5	3,1	2,6	2,6
Wirtschaftsförderung [6]	69	70	59	66	89	114	135	163	2,7	2,3	1,7	1,7	1,8	2,0	2,3	2,4
Verteidigung					11	207	375	(unbekannt)					0,2	3,6	6,4	(unbek.)
Insgesamt	2 518	3 009	3 439	3 786	4 816	5 715	5 878	6 712 [7]	100	100	100	100	100	100	100	100 [7]
II. Aufteilung auf Ebenen [8]																
Bund	306	360	396	371	564	933	1 126	1 082	12,2	12,0	11,5	9,8	11,7	16,3	19,2	16,1
Länder	567	661	726	766	959	1 173	1 137	1 379	22,5	22,0	21,1	20,2	19,9	20,5	19,3	20,5
Gemeinden	1,645	1 988	2 317	2 649	3 293	3 610	3 615	4 252	65,3	66,0	67,4	70,0	68,4	63,2	61,5	63,4
Insgesamt	2 518	3 009	3 439	3 786	4 816	5 715	5 878	6 712	100	100	100	100	100	100	100	100

Quellen: Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen, Finanzbericht 1961, Statistik der Bundesrepublik Deutschland

Anmerkungen:

1) Verkehr = Straßen, Wege, Brücken, Wasserstraßen, Häfen

2) Kulturelle Aufgaben = Schulen, Hochschulen, Wissenschaft, Forschung, Institute, Archive, kirchliche Angelegenheiten

3) Kommunale Einrichtungen = Kommunale Anstalten und Einrichtungen (zum weiteren Inhalt vgl. Finanzstatistik)

4) Sozialwesen = Fürsorge, Gesundheitsdienst, Krankenhäuser, Jugendhilfe, Arbeitsschutz, Arbeitsbeschaffung

5) Öffentliche Verwaltung = Allgemeine Verwaltung, Justiz, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Kriegsfolgelasten

6) Wirtschaftsförderung = landwirtschaftliche, gewerbliche, industrielle Förderung

7) Ohne Verteidigungsbauten.

8) Aufteilung nach unmittelbaren Ausgaben (d.h. Auszahlung an Dritte).

von 300 Millionen Mark jährlich; ihr Anteil an den unmittelbaren öffentlichen Bauinvestitionen ist von 10 % auf 5 % abgesunken.

Entsprechend den Verwendungsbereichen der öffentlichen Investitionen läßt sich eine globale Feststellung über den Verbleib des output treffen.

Die Investitionsausgaben für das Erwerbsvermögen sowie für die Förderung der Landwirtschaft und von Handel, Gewerbe und Industrie haben die Produktionskapazität des Unternehmenssektors erhöht.

Bei den übrigen Verwendungsgebieten ist der output entweder unmittelbar in den Konsum gegangen (beim Wohnungsbau, dem Sozialwesen und den kulturellen Aufgaben) oder teils als input der Produktion im Unternehmenssektor, teils dem Konsum der Privathaushalte zugeflossen (Verkehr, gemeindliche Einrichtungen, Öffentliche Verwaltung).

Die öffentlichen Investitionen in diesen "übrigen Verwendungsgebieten" können die gesamtwirtschaftliche Kapazität ebensogut erhöhen wie diejenigen im Unternehmenssektor.

Im Prinzip ergibt sich hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Kapazität kein Unterschied, ob nun durch öffentliche Investitionsausgaben das Angebot an Wohnraum oder an Theaterplätzen vergrößert wird oder ob z. B. zusätzliche industrielle Produktionsanlagen geschaffen werden. Ein Vorrang öffentlicher Investitionen im Unternehmenssektor ließe sich also nicht etwa mit dem Argument begründen, daß diese Investitionen zu einem stärkeren Anstieg des Sozialprodukts führen. [98]) Eine Aussage über die Dringlichkeit dürfte von dieser Seite her nicht möglich sein.

Die öffentlichen Investitionen haben in den fünfziger Jahren also großenteils in Verwendungsbereichen stattgefunden, denen generell ein hoher Dringlichkeitsgrad zuzusprechen ist. Von der Untersuchung der Verwendungsbereiche her ist daher die Behauptung der Gebietskörperschaften [99]), daß ihre Investitionen aus Dringlich-

---

98) Anscheinend anders bei Laufenburger (a. a. O., Seite 20 - 26). Dort werden die Investitionen in der Industrie, in der Landwirtschaft und im Verkehrswesen (im Gegensatz zu Investitionen im Wohnungsbau, im Sozialwesen und auf kulturellem Gebiet) als "produktiv" bezeichnet ("investissements productifs"), da sie die volkswirtschaftliche Produktionskapazität vergrößern. Die zu geringen "produktiven" Investitionen seien die Ursache für den nur schwachen Anstieg des französischen Sozialprodukts von 1949 bis 1955.

99) Vgl. Finanzbericht 1961, Seite 87.

keitsgründen unaufschiebbar waren, nicht zu widerlegen. [100]) Damit soll aber nicht ausgeschlossen werden, daß ein - wahrscheinlich kleiner - Teil durchaus elastisch sein mag. [101])

Generell ist festzustellen, daß eine dringlichkeitsbedingte Starrheit öffentlicher Investitionen vorliegen kann und während des Betrachtungszeitraums in der Bundesrepublik wohl auch weitgehend gegeben war.
Das aktuelle Investitionsvolumen des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik konnte also in den fünfziger Jahren auf Grund der Dringlichkeit nur zum kleineren Teil als Instrumentenvariable - einer kontraktiven Finanzpolitik - gelten.
Die Bedeutung der Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors kann also durchaus die dem Modell der antizyklischen Budgetpolitik zugrunde liegende Vorstellung einschränken oder aufheben, daß öffentliche Investitionen generell weniger wichtig sind als private.

---

100) Genauere Aufschlüsse als die oben angeführten dürften sich aus den Verwendungsgebieten der öffentlichen Investitionen nicht gewinnen lassen. Weitere Indizien hinsichtlich der Dringlichkeit liegen nicht vor.

101) Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hält eine gewisse Reduzierung der öffentlichen Real- und Finanzinvestitionen für möglich (vgl. "Aufgaben und Möglichkeiten einer konjunkturorientierten Finanzpolitik" in:Finanzbericht 1961, Seite 162 - 163, Absatz 8 - 11).

5. Zusammenfassung

Die empirische Untersuchung der öffentlichen Investitionspolitik in Deutschland führt zu dem Resultat, daß die öffentlichen Investitionen im Zeitabschnitt von 1925 bis 1932 einen zyklischen, in der Weltwirtschaftskrise sogar - im Vergleich zu den privaten Investitionen - überproportional kontraktiven Verlauf genommen haben.
Von 1950 bis 1960 ist ein ständiger, sicherlich mehr von den Haushaltsmitteln begrenzter als von konjunkturpolitischen Überlegungen beeinflußter Anstieg festzustellen, der in den hochkonjunkturellen Perioden dieses Zeitraums im Ergebnis ein Parallelverhalten bedeutete.
Die wirtschafts- und haushaltspolitischen Ansichten und Grundsätze, die zu dem scharfen Rückgang der öffentlichen Investitionen in der Weltwirtschaftskrise führten, bestehen heute sicher nicht mehr. Eine andere Frage ist es hingegen, wieweit die Voraussetzungen für eine konjunkturorientierte Investitionspolitik des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik gegeben sind.

Eine Senkung der öffentlichen Investitionen hängt von der Dringlichkeit der Investitionsobjekte - die durchaus nicht immer eine beliebige konjunkturpolitische Variierung gestattet - ab, ebenso aber auch - so selbstverständlich dies klingen mag - von der Bereitschaft und den erforderlichen Fähigkeiten der Ausgabenträger.

Annähernd die Hälfte der öffentlichen Investitionen wird heute von der Bundesebene bestimmt, der Rest von Ländern und Gemeinden. Mit den gegebenen Möglichkeiten und den zu schaffenden Voraussetzungen für eine konjunkturorientierte Investitionspolitik des öffentlichen Sektors wird sich das folgende Kapitel zu befassen haben.

Exkurs: Die Investitionen im Einflußbereich des öffentlichen Sektors

Die Investitionszahlen des Einflußbereichs (siehe Tabelle 12 und 13) enthalten nur die Auszahlungen an Dritte.
Investitionsmittel, die innerhalb des Einflußbereichs oder an Körperschaften des öffentlichen Sektors weitergeleitet wurden, sind zur Vermeidung von Doppelzählungen nicht erfaßt.
In der Zusammenfassung der Investitionen des öffentlichen Sektors und des Einflußbereichs (Tabelle 13) wurden beim öffentlichen Sektor die Investitionen im Erwerbsvermögen abgesetzt.

1. Die Investitionen der Post

Für die Zeit von 1925 bis 1934 sind die Investitionen der Reichspost - ohne Kraftverkehr - bekannt. (Siehe Tabelle 12). Sie sanken mit dem konjunkturellen Rückgang in der Weltwirtschaftskrise scharf ab und erreichten 1932 noch knapp ein Fünftel ihres Spitzenbetrages von 1926.

Zwischen 1950 und 1959 zeigen die unmittelbaren

TABELLE 12

Die Investitionen im Einflußbereich des öffentlichen Sektors

Angaben in Millionen RM/DM

Kalender-Jahr	Sozialversicherungs-träger	Reichs- bzw. Bundesbahn			Reichs- bzw. Bundespost				Kommunale Verkehrs-und Versorgungsunternehmen
		Bahn-Anlagen	Fahrzeuge	insgesamt [1]	Bauten [2]	Ausrüstungen	Finanz-investitionen	insgesamt [3]	
1925				818				401	
1926				858				441	
1927				1 135				370	
1928				937				306	
1929				842				362	
1930				797				295	
1931				547				215	
1932				449				83	
1933				558				108	
1934				652				147	
1950		453	260	750	65	287	46	398	
1951		373	280	700	80	350	34	464	
1952		532	218	780	81	367	17	465	
1953		674	411	1 120	74	430	18	522	1 933
1954		621	411	1 070	74	583	34	691	2 111
1955		797	722	1 555	83	718	43	844	2 660
1956	1 400	1 070	905	2 010	94	697	35	826	2 571
1957	1 600	1 162	758	1 960	98	799	49	897	
1958	1 500	1 254	776	2 065	126	862	68	1 056	
1959	1 650	1 250	750	2 300	134	851	54	1 039	
1960	1 450				137	1 014	70	1 221	
(1961) [4]				(2 258)	(160)	(1 127)	(37)	(1 324)	
(1962)				(2 752)	(166)	(1 214)	(37)	(1 417)	
(1963)				(2 801)	(173)	(1 319)	(38)	(1 530)	
(1964)				(2 397)					

Quellen: Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen des Bundessozialministeriums, Statistische Jahrbücher, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, "Die Bundesbahn" (Organ der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn), Geschäftsberichte der Deutschen Bundespost.

Anmerkungen: 1) für 1925 - 1934 ohne Kraftverkehr. Ab 1950 bis 1959 einschl. Finanzinvestitionen (diese geschätzt nach Angaben der Bundesbahn)

2) Einschl. Grundstücke u. Postbeförderungsanlagen; "Andere Betriebsanlagen" u. "Innerbetriebliche Leistungen" unter Ausrüstungen

3) Einschl. Investitionen im Funkwesen u. in der Luftfahrt durch andere Investitionsträger, ohne Kraftverkehr (für 1925 - 1934)

4) Ab 1961 Angaben über geplante Investitionen

TABELLE 13

Investitionen des öffentlichen Sektors und seines Einflußbereichs

Angaben in Milliarden DM nach Kalenderjahren

Kalenderjahr	öffentlicher Sektor [1]	Sozialversicherungs-träger	Bundes-Bahn	Bundes-Post [2]	Kommunale Verkehrs- und Versorgungs-unternehmen	insgesamt
1950			0,750	0,398		
1951			0,700	0,464		
1952	7,608		0,780	0,465		
1953	8,322		1,120	0,522	1,933	
1954			1,070	0,691	2,111	
1955			1,555	0,844	2,660	
1956	11,970	1,400	2,010	0,826	2,571	18,777
1957	12,760	1,600	1,960	0,897		
1958	13,551	1,500	2,065	1,056		
1959		1,650	2,300	1,039		
1960		1,450		1,221		

Quellen: Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen des Bundessozialministeriums, "Die Bundesbahn", Geschäftsberichte der Bundespost.

Anmerkungen: 1) Umgerechnet auf Kalenderjahre, nur Ausgaben an Dritte (ohne Investitionen im Erwerbsvermögen)
2) Werte für 1950 - 1954 auf Kalenderjahre umgerechnet.

und mittelbaren Investitionen der Bundespost eine steigende Tendenz, die 1952 und 1959 leicht unterbrochen wurde. Am Ende des Betrachtungszeitraums belief sich die Investitionssumme auf etwa das Zweieinhalbfache des Volumens von 1950, sie wird sich nach den Ausbauplänen der Post 1963 dem Vierfachen nähern.
Vor allem 1955, also in einem Jahr der Hochkonjunktur, ist ein sprunghafter Anstieg festzustellen. Andererseits erhöhten sich die Investitionen aber auch in durchaus antizyklischer Weise im konjunkturell schwachen Jahr 1958.
Unter den Eigeninvestitionen führen Fernmeldeanlagen mit durchschnittlich 70 %, Grundstücke und Gebäude schließen sich mit 10 bis 14 % an.
Der Anteil der Post an den volkswirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen, der 1926 etwa 4 % ausgemacht hatte und 1932 auf 2 % zurückgefallen war, schwankte in den fünfziger Jahren um 2 %.

Die Bundespost dürfte in ihrer Investitionstätigkeit von konjunkturpolitischen Überlegungen nur sehr wenig beeinflußt werden. Hinsichtlich der Entwicklung seit 1950 ist immerhin auch zu beachten, daß die Bundespost ständig hinter den Anforderungen der Öffentlichkeit - insbesondere auf dem Gebiet des Fernmeldewesens - herhinkte,

also starke Dringlichkeitsmomente einer zeitweiligen Zurückstellung von Investitionsvorhaben aus konjunkturpolitischen Gründen widersprochen hätten.
Es ist weiter zu berücksichtigen, daß die Post mit ihren Fernmeldeinvestitionen (die den weitaus größten Anteil ihrer Gesamtinvestitionen stellen) wichtigster Abnehmer einer spezialisierten Branche ist und Volumenänderungen bei diesen Investitionen leicht eine partielle Über- und Unterbeschäftigung hervorrufen könnten [102]), eine konjunkturpolitische Variierung dieser Investitionen also problematisch sein kann.

2. Die Investitionen der Bahn

Die Investitionszahlen der Reichsbahn liegen für 1925 bis 1934 ebenfalls nur ohne Ausgaben für den Kraftverkehr vor. (Siehe Tabelle 12). In diesem Zeitabschnitt liegt der Höhepunkt der Investitionen im Jahre 1927, ab 1931 verschärft sich der Rückgang. Im Tiefpunkt 1932 sanken die Ausgaben auf knapp 40 % des Höchststandes. Der

---

102) Vgl. DIW, Wochenberichte, 1956, Nr. 15, Seite 60.

relative Rückgang war also merklich schwächer als bei den Gebietskörperschaften. Daher entfielen 1932 rund 13 % der volkswirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen auf die Reichsbahn gegen 9 % im Jahre 1927. Die geringere Ausprägung der Paralleltendenz bei den Reichsbahninvestitionen ist auf die von der Reichsregierung veranlaßte zeitliche Vorverlegung von Investitionsvorhaben, die nach der Planung der Reichsbahn erst später zur Durchführung gekommen wären, zurückzuführen. Das Bemühen der Regierung [103]) um einen antizyklischen Verlauf der Investitionsausgaben ist unverkennbar, aber ohne eine Kreditausweitung konnte eine Verminderung der Investitionen bei der Reichsbahn ebensowenig verhindert werden wie bei dem öffentlichen Sektor selbst.

Von 1950 bis 1960 steigen die Bundesbahn-Investitionen mit Unterbrechungen auf das etwa Dreifache an. Der Rückgang 1951 und 1954 bei allgemein lebhafter Konjunktur und der Anstieg im Jahre 1953 bei schwachen Investitionsgütermärkten waren vom konjunkturpolitischen Gesichtspunkt sicher zu begrüßen, weniger dagegen die

---

103) Vgl. Wirtschaft und Statistik, 1935, Heft 20, Seite 770.

Erhöhung um fast 50 % gegenüber dem Vorjahr im Hochschwung von 1955.
Zur Beeinflussung der von 1958 bis etwa Mitte 1959 stagnierenden wirtschaftlichen Entwicklung beschloß die Bundesregierung Ende 1958 im Sonderprogramm "zur Belebung des Absatzes von Stahl und Kohle" die Finanzierung von Investitionen der Bundesbahn in Höhe von 500 Millionen Mark.

Die Bahn wurde also auch in der Bundesrepublik wieder für expansive konjunkturpolitische Maßnahmen eingesetzt. Indessen erscheint es fraglich, ob die Bundesbahn für Investitionseinschränkungen zur Nachfragedämpfung zu gewinnen wäre, da für die kommenden Jahre umfangreiche Investitionen zur Rationalisierung und Modernisierung auf dem Programm stehen, die zu einer Verbesserung der Rentabilitätssituation führen sollen.
Mit 3 bis 4 % der volkswirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen ist die Rolle der Bahn auf dem Investitionsgütermarkt sicher nicht unbeachtlich. Die Ausrüstungsinvestitionen [104])

---

104) Die Gesamtinvestitionen verteilen sich durchschnittlich etwa zu 40 % auf "Fahrzeuge" und zu 60 % auf "Bahnanlagen", wobei auch die Bahnanlagen noch Ausrüstungsinvestitionen enthalten. Die mittelbaren Investitionen fallen nicht ins Gewicht.

erreichen auch hier einen erheblichen Anteil, konzentrieren sich aber großenteils ebenfalls auf spezialisierte Unternehmen [105]) und besitzen für deren Beschäftigung eine solche Bedeutung, daß hinsichtlich einer Ausgabenänderung auf Grund konjunkturpolitischer Erwägungen Ähnliches gilt wie bei der Post.

3. Die Investitionen der kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe

Eine Übersicht über die Bruttoanlageinvestitionen dieser Unternehmensgruppe läßt sich nur von 1953 bis 1956 gewinnen. Eine Aussage hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung ist um so weniger möglich, als 1956 die Zahl der erfaßten Unternehmen erweitert und dadurch die Kontinuität der statistischen Basis aufgehoben wurde. (Siehe Tabelle 12).

Dennoch sind die ermittelten Zahlen von Wert, um wenigstens für einige Jahre die gesamten Investitionsausgaben des öffentlichen Sektors und ihres Einflußbereichs abschätzen zu können. Immerhin entfallen etwa 6 % der volkswirtschaft-

---

105) Bundesbahn und kommunale Verkehrsbetriebe stellen - abgesehen vom Export - fast die gesamten Aufträge für die Produzenten von Schienenfahrzeugen.

lichen Bruttoanlageinvestitionen auf diese Betriebe. Der Anteil der Ausrüstungsinvestitionen ist mit schätzungsweise 85 % besonders hoch.

Es wäre nicht verwunderlich, wenn im Konjunkturablauf die Investitionen hier eine ähnliche Entwicklung nähmen wie in der Privatwirtschaft. Die Anforderungen an die Kapazitäten der kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe seitens der privaten Unternehmungen folgen der konjunkturellen Entwicklung. Bei Veränderungen der Nachfrage werden diese öffentlichen Betriebe, die in ihrer Tätigkeit die Deckung des Bedarfs und der Kosten, nicht jedoch wirtschaftspolitische Ziele anstreben, ihre Investitionen wahrscheinlich entsprechend drosseln oder erhöhen und damit im Prinzip die jeweilige konjunkturelle Tendenz verstärken.

4. Die Investitionsausgaben der Sozialversicherungsträger

Die Werte für die Weimarer Republik sind nicht bekannt.
Für Ende 1958 wird das Gesamtvermögen der Versicherungsträger auf fast 18 Milliarden Mark

veranschlagt. [106])

Der Umfang der Investitionsausgaben in den fünfziger Jahren ist nicht exakt festzustellen. Es bestehen rund 2000 Versicherungsträger, deren Veröffentlichungen sehr unterschiedlich und zum Teil unzureichend sind. Die Vermögensbildung entfällt jedoch zu etwa 90 % [107]) auf die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie auf die Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten und auf die Knappschaft. Selbst für diesen begrenzten Kreis von Versicherungsträgern kann aber nur eine kurze Zahlenreihe, die zudem noch teilweise geschätzt ist, aufgestellt werden. Einerseits haben in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre institutionelle Veränderungen stattgefunden, zum anderen liegen bis einschließlich 1955 nur die Bestandszahlen - zudem in ungenügender Untergliederung - von Vermögenspositionen vor, während für diese Untersuchung die Neuanlagen in den einzelnen Jahren interessieren.

Bis 1955 ist daher nicht einmal eine näherungsweise Errechnung der jährlichen Investitionsaus-

---

106) Vgl. Hensen, Die Konzentration der öffentlichen Aufgaben, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, 1. Band, Seite 597.

107) Vgl. Hensen, a.a.O., Seite 594 ff.

gaben mit befriedigender Sicherheit möglich. Ab 1956 werden die Vermögens-Neuanlagen der obengenannten, in der Vermögensbildung wichtigsten Sozialversicherungsträger veröffentlicht. Eine Trennung von Bauinvestitionen und Grundstückserwerb fand nicht statt. Teils wurde auch das vorhandene Vermögen an Grundstücken, Gebäuden und beweglichem Vermögen noch nicht bewertet und der Zugang nicht bekanntgegeben. [108])

Die Zugänge zu denjenigen Vermögenspositionen bei der Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung und den Rentenversicherungen, deren Investitionscharakter in unmittelbarer und mittelbarer Form eindeutig ist, wurden um Schätzungen für die übrigen Versicherungsträger - soweit Unterlagen zu erhalten waren - ergänzt.

Die auf diese Weise für 1956 bis 1960 zusammengestellten Zahlen dürften in ihrer Größenordnung mit dem tatsächlichen Volumen der Investitionsausgaben weitgehend übereinstimmen. (Siehe Tabelle 12). Die Relation zu den volkswirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen bewegt sich um 3 %. Die Realinvestitionen werden 10 % der gesamten

---

108) Bei der Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Investitionen der Sozialversicherung nicht überschreiten.

Der Umfang der Mittel, die für eine langfristige Anlage, also für unmittelbare oder mittelbare Investitionen jährlich in Frage kommen, hängt nicht vom Willen der Versicherungsträger ab. Vielmehr können diese lediglich darüber entscheiden, wie die Anlage erfolgen soll.
Bei den Finanzinvestitionen, die ihrem Umfang entsprechend konjunkturpolitisch am wichtigsten sind, ist dies m. a. W. die Frage, ob die Mittel der Privatwirtschaft zur Verfügung gestellt, an den öffentlichen Sektor ausgeliehen (und von diesem - vielleicht - unter Berücksichtigung konjunkturpolitischer Erfordernisse eingesetzt) oder bei der Notenbank "stillgelegt" werden.
In der Praxis geht die Anlage heute primär unter dem Gesichtspunkt der vermögenswirtschaftlichen Interessen der Versicherungsträger - insbesondere des Ertrages und der Liquidisierbarkeit im Bedarfsfalle - vor sich. Nach den maßgebenden Richtlinien ist zwar bei der Vermögensanlage das öffentliche Interesse zu berücksichtigen und eine Abstimmung mit den Finanzierungs- und Förderungsprogrammen des öffentlichen Sektors vorgesehen,

aber praktisch können auch rein private Investitionen von der Sozialversicherung finanziert werden, wobei nur die unabdingbare Mündelsicherheit eine Grenze setzt.
In den fünfziger Jahren wurde in erster Linie der soziale Wohnungsbau durch Vermögensanlagen der Sozialversicherungsträger gefördert, der rund zwei Drittel der Investitionsausgaben erhielt. [109])

5. Die Investitionen des Einflußbereichs und des öffentlichen Sektors insgesamt

Im Einflußbereich des öffentlichen Sektors nehmen bei Bahn, Post und kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben die Realinvestitionen den weitaus größeren Anteil ein, bei den Sozialversicherungen dagegen die Finanzinvestitionen. Zusätzliche Auswirkungen auf den Wirtschaftsablauf über private Investitionsausgaben, die unmittelbar mit anteiligen Finanzinvestitionen aus dem Einflußbereich des öffentlichen Sektors in Zusammenhang stehen, sind also besonders bei der Sozialversicherung möglich.
In der heutigen Situation würde angesichts des Umfangs der Ausrüstungsinvestitionen bei der

---

109) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1959, Seite 20 ff.

Bundesbahn, der Bundespost und den kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben bei der Ausdehnung einer konjunkturorientierten öffentlichen Investitionspolitik auf diesen Einflußbereich das Volumen der von dem öffentlichen Sektor insgesamt beeinflußten Ausrüstungsinvestitionen wesentlich erhöht. [110])
Allerdings erfährt die konjunkturpolitische Variationsmöglichkeit bei den Ausrüstungsinvestitionen im Einflußbereich des öffentlichen Sektors dadurch eine Einschränkung, daß teilweise spezielle Produktionskapazitäten für die Befriedigung dieses Investitionsbedarfs entstanden sind (so beim Fernmeldewesen und beim Bau von Schienenfahrzeugen), deren Beschäftigungslage weitgehend von den Aufträgen aus dem Einflußbereich abhängt. [111])

Im Bauhauptgewerbe (siehe Tabelle 6) beläuft sich der "öffentliche und Verkehrsbau" (der in etwa den Realinvestitionen des öffentlichen Sektors und seines Einflußbereichs in Form von Bauten entspricht) Ende der fünfziger Jahre

---

110) Die genaue Höhe der gesamten Ausrüstungsinvestitionen dieses Bereichs ist nicht feststellbar, da keine klare Abtrennung der Bauinvestitionen vorliegt.

111) Vgl. oben, Seite 98 und Seite 101.

auf rund 35 % des Gesamtumsatzes. Bemerkenswert ist hier der hohe Anstieg in der Hochkonjunktur 1955 und 1959/60 (vgl. "Zuwachsraten des Umsatzes" in Tabelle 6). Unter Einbeziehung der Investitionen des öffentlichen Sektors und der Sozialversicherung im Wohnungsbau dürfte der Gesamtanteil des öffentlichen Sektors und seines Einflußbereichs am Umsatz des Bauhauptgewerbes zwischen 50 und 60 % liegen.

Die Investitionen des öffentlichen Sektors und seines Einflußbereichs insgesamt sind infolge des unzureichenden statistischen Materials nur für 1956 mit hinreichender Sicherheit zu beziffern (siehe Tabelle 13). Sie beliefen sich in jenem Jahr auf etwa 40 % der volkswirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen, erreichten also einen maßgebenden Anteil. [112])

---

112) Die Bedeutung des öffentlichen Sektors für den Investitionsgütermarkt geht über die öffentlichen Investitionsausgaben und die ihres Einflußbereichs hinaus.
Hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Kapazitätsbeanspruchung ist der umfangreiche, in den öffentlichen Investitionen nicht enthaltene Unterhaltungsaufwand für unbewegliches Vermögen zu erwähnen, ferner der Erwerb langlebiger militärischer Güter. (Der Aufwand aller Gebietskörperschaften zusammen für die Erhaltung unbeweglichen Vermögens betrug z. B. im Rechnungsjahr 1958 rund 1,3 Milliarden Mark. Im Straßenwesen erreichten in der

Fortsetzung Anm. 112)
ersten Hälfte der fünfziger Jahre die Ausgaben für Unterhaltung fast den Neubau. Vgl. Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1958, Seite 76).
Quantitativ schwer faßbar, aber für den Umfang der volkswirtschaftlichen Anlageinvestitionen von erheblichem Gewicht waren die steuerlichen Investitionsbegünstigungen. Die durch Steuervergünstigungen dem Wohnungsbau zugeflossenen "unsichtbaren Subventionen" werden vom Bundesfinanzministerium für den Zeitraum von 1950 bis 1960 auf etwa 8 Milliarden Mark geschätzt. Dieser Betrag stellt aber nur den Steuerausfall dar, die im Rahmen der Steuervergünstigung für den Wohnungsbau verwendeten Gesamtmittel liegen natürlich höher.

Da Investitionsgüter in der Ausfuhr der Bundesrepublik eine große Rolle spielen, ergeben sich ferner aus den Transferzahlungen des Bundes an das Ausland (Wiedergutmachung, Schuldentilgung, Kredite) und aus den Bürgschaften für private Exporte sicher beachtliche Rückwirkungen auf den Investitionsgütermarkt.

IV. Möglichkeiten und Problematik einer antizyklischen Investitionspolitik des öffentlichen Sektors

Eine konjunkturorientierte Investitionspolitik des öffentlichen Sektors hat zur Vorbedingung, daß die Situation und die voraussichtliche weitere Entwicklung des ökonomischen Prozesses ebenso bekannt sind wie die Effekte, die von einer bestimmten Änderung der öffentlichen Investitionen im Volumen oder in der qualitativen Zusammensetzung ausgehen.

Es war nicht zu ermitteln, wieweit in der Bundesrepublik ökonometrische Rechnungen durchgeführt werden. [113])
Die Probleme einer Prognose über den Ablauf des Wirtschaftsprozesses und über die Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen stehen hier nicht zur Diskussion.
Vielmehr ist unter der Annahme, daß die zur Erzielung eines bestimmten Effektes erforderliche

---

113) Vom Bundeswirtschaftsministerium war zu dieser Frage keine Auskunft zu erhalten. Nach (inoffiziellen) Äußerungen mehrerer amtlicher Stellen wird derartiges Material nur in sehr geringem Umfang erstellt und ausgewertet.

Änderung der öffentlichen Investitionsausgaben bekannt ist, die Möglichkeit der Durchführung dieser Investitionsänderung zu untersuchen.

Hierfür sind insbesondere institutionelle Faktoren von Bedeutung.
Die Entscheidungsbefugnisse über öffentliche Investitionen, die nach dem bestehenden Aufbau der öffentlichen Verwaltung bei einer Vielzahl von Investitionsträgern liegen, müssen ihrer Gestaltung nach eine konjunkturpolitische Variation gestatten.
Sodann sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen und - für eine expansive Politik - das Verhältnis zwischen Staat und Notenbank zu prüfen.
Schließlich bleiben technisch-administrative Probleme zu berücksichtigen.

Nach dem Ergebnis dieser Untersuchung werden Anregungen für eine Lösung der am stärksten ins Gewicht fallenden Hindernisse angeführt.

1. Die Bedeutung institutioneller Faktoren

a) Die Dezentralisation der Entscheidungsbefugnisse über die Durchführung öffentlicher Investitionen

Der öffentliche Sektor umfaßt in der Bundesrepublik neben Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Vermögen und Ländern etwa 25.000 Gemeinden und Gemeindeverbände als Ausgabenträger. [114])
Daraus ergibt sich - wie in den meisten föderalistischen Staatssystemen - das Problem, die auf eine große Zahl getrennter Einzelentscheidungen zurückgehenden Investitionen des öffentlichen Sektors kurzfristig in die gewünschte konjunkturpolitische Richtung zu lenken.

Die Länder sind in ihrer Haushaltsgestaltung gegenüber der Bundesregierung unabhängig [115]). Auf die Verteilung des Steueraufkommens zwischen diesen beiden Ebenen und damit über die Einnahmenseite der Länderhaushalte auch auf deren Investitionen kann der Bund keinen Einfluß

---

114) Vgl. Finanzbericht 1961, Seite 89.
115) Vgl. Artikel 109 GG.

nehmen.
Das innerhalb der Gesetzgebung der einzelnen Länder geregelte Gemeinderecht gestattet den Gemeinden grundsätzlich eine Haushaltssatzung nach eigenem Ermessen, die im wesentlichen nur hinsichtlich der Ausgabendeckung eingeschränkt ist, indem die Sätze der Gemeindesteuern, die Kassenkredite und die Darlehensaufnahmen von den Landesbehörden zu genehmigen sind und generell Ausgaben vor ihrer Durchführung gedeckt sein müssen. Bauausgaben dürfen nur nach vorliegenden Plänen und Kostenberechnungen in den Gemeindehaushalt eingesetzt werden.

Länder und Gemeinden können also die Durchführung oder Unterlassung von Investitionen, die sie aus ihren Haushaltsmitteln bestreiten, autonom entscheiden.

Den Gemeinden ist eine antizyklische Investitionspolitik im Rahmen ihrer eigenen Haushaltsgebarung kaum möglich und zumutbar.
Eine Gemeinde kann nicht erkennen, wie groß eine konjunkturpolitische Änderung ihres Investitionsvolumens sein müßte, zumal das

nicht bekannte Verhalten der übrigen, nicht übersehbaren Ausgabenträger des öffentlichen Sektors den Wirtschaftsablauf beeinflußt. Allenfalls ein Anwachsen oder Absinken der gesamten öffentlichen Investitionen wäre so zu erreichen, keine fixierbare Variation des Volumens entsprechend dem Wirtschaftsablauf.
Bei einer Unterlassung gemeindlicher Investitionen trotz vorhandener Mittel aus konjunkturpolitischen Rücksichten wäre die Stellung der Gemeindevertreter, die diesen Beschluß fassen, ihren Wählern gegenüber sicher schwer haltbar. Vielleicht wird dazu noch gerade in der Nachbargemeinde eine vergleichbare Investition durchgeführt.
Von den sogenannten "rentablen Investitionen" abgesehen, kann einer Gemeinde - selbst wenn sie Zugang zur Zentralbank erhielte - eine Verschuldung, d. h. die Übernahme von Verzinsungs- und Tilgungsverpflichtungen, für eine expansive Investitionspolitik nicht zugemutet werden. Die Finanzkraft der meisten Gemeinden würde dadurch überlastet. Außerdem wäre damit zu rechnen, daß infolge der vielfach engen räumlichen Begrenzung gerade aus den kleineren, schwächeren Gemeinden ein Teil der Mittel aus konjunkturpolitischen Ausgabenerhöhungen - wenn auch vielleicht nicht in der ersten Periode - in andere Gemeindegebiete

abfließt und dort das Einkommen erhöht. [116])

Die Länder umfassen zwar im allgemeinen einen größeren Wirtschaftsraum (so daß dort der "Importeffekt" geringere Bedeutung besitzt), und unpopuläre Maßnahmen wie Investitionsverringerungen mögen leichter zu beschließen sein, der Überblick über die wirtschaftspolitischen Effekte von Investitionsänderungen ist sicherlich besser, im ganzen aber ist die Position der Länder für eine antizyklische Investitionspolitik mit ähnlichen Hindernissen behaftet wie die der Gemeinden. Regionale Beschäftigungsschwankungen mag ein Land in gewissem Umfang beeinflussen können, meist aber betreffen konjunkturelle Entwicklungen die Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit. [117])

Die Konjunkturpolitik ist daher in der Hauptsache eine Aufgabe der Zentralregierung, also von dieser zu veranlassen, zu steuern und in ihrer Durchführung zu ermöglichen.

---

116) Vgl. zu den Problemen konjunkturpolitischer Haushaltsgebarung auf lokaler Ebene insbesondere Public Investment, Seite 72 ff.

117) Vgl. Public Investment, Seite 73: "Unemployment is a national problem ...".

Eine antizyklische Investitionspolitik, für die die Zuständigkeit beim Bund liegen müßte, sollte sich im Interesse ihrer Wirksamkeit nicht auf den Bundeshaushalt beschränken.

In der Hochkonjunktur gestattet möglicherweise eine dringlichkeitsbedingte Starrheit der Bundesinvestitionen deren Verschiebung nur in beschränktem Maße. Bei einer expansiven Politik kann die Ausführung zusätzlicher Investitionen durch Länder und Gemeinden zweckmäßiger sein als durch die Zentralregierung, wenn z. B. Gründe der verwaltungstechnischen Zweckmäßigkeit hierfür sprechen oder die Investitionsprojekte der unteren Ebenen dringlicher sind. Der Bund als Träger der Konjunkturpolitik hätte dann die Finanzierung zu übernehmen und erhielte dadurch maßgebenden Einfluß auf Umfang, Zeitpunkt, Art (ob Bau- oder Ausrüstungsinvestitionen), Verwendungsgebiete und regionale Verteilung der zusätzlichen Investitionsausgaben.

Wenn aber eine Investitionsausdehnung keine vergrößerten finanziellen Lasten zur Folge hat, werden Länder und Gemeinden sicher bereitwillig erhöhte Investitionen durchführen. Nach den Gemeindeordnungen können die Länder den Gemeinden sogar die Durchführung bestimmter Aufgaben auferlegen,

sofern gleichzeitig die Bestreitung der entstehenden Ausgaben geregelt wird. [118])

Bei einer kontraktiven Finanzpolitik, also einer angestrebten Senkung der öffentlichen Investitionen, vermag die Bundesregierung lediglich ihre Darlehen und verwaltungszweiggebundenen Zuweisungen an die nachgeordneten Ebenen zu variieren, sie kann jedoch keinen "unmittelbaren und entscheidenden Einfluß auf die Investitionspolitik" [119]) der Länder und Gemeinden nehmen, soweit deren Investitionen aus Eigenmitteln finanziert werden.

Die Versuche des Bundes, die Länder und Gemeinden zu einer freiwilligen Verminderung ihrer Investitionsausgaben in der Hochkonjunktur zu veranlassen, haben keinen großen Erfolg gebracht und wohl auch nicht bringen können.

---

118) Im Einflußbereich des öffentlichen Sektors wäre eine verstärkte Investitionstätigkeit bei Bundesbahn und Bundespost und - über die Gemeinden - bei den kommunalen Betrieben wohl ebenfalls ohne größere Schwierigkeiten zu erreichen, falls der Bund die Mittel bereitstellt.

119) Vgl. Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1957, Seite 151, Absatz Nr. 4 und Seite 155, Absatz d.

Die empirische Feststellung, daß für einen wesentlichen Teil der öffentlichen Investitionen in den fünfziger Jahren auf Grund der Verwendungsgebiete eine - vom öffentlichen Sektor stets betonte - relative Starrheit nicht zu widerlegen ist, erfordert um so mehr, daß sich eine kontraktive Investitionspolitik auf alle Ebenen des öffentlichen Sektors stützen muß, d. h. daß in allen Haushalten die Investitionsobjekte der vergleichsweise geringsten Dringlichkeit zurückzustellen sind. [120])

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß die Gemeinden innerhalb ihrer eigenen Haushaltspolitik, also innerhalb ihrer Eigenausgaben nicht als Träger einer antizyklischen Investitionspolitik anzusehen sind, die Länder bestenfalls in beschränktem Maße.
Beim Bund liegen die entscheidenden konjunkturpolitischen Aufgaben, und von hier müßte eine antizyklische Variation der öffentlichen Investitionen ausgehen, die sich nicht auf den

---

120) Vgl. Finanzbericht 1961, Seite 29;
Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (vgl. "Probleme und Möglichkeiten einer konjunkturorientierten Finanzpolitik", in: Finanzbericht 1961, Seite 163, Absatz Nr. 12) hält bei einer Koordinierung der öffentlichen Investitionspolitik auch die Einbeziehung von Bahn, Post und Sozialversicherungsträgern für erforderlich.

Bundeshaushalt beschränken könnte, sondern die gesamte öffentliche Investitionstätigkeit einzuschließen hätte.
Nach den heutigen Gegebenheiten, nämlich der Verteilung der Entscheidungsbefugnisse auf die einzelnen Körperschaften, besitzt der Bund zwar durchaus konkrete Möglichkeiten einer expansiven Investitionspolitik auf allen Ebenen, nicht aber einer Reduzierung der eigenfinanzierten Länder- und Gemeindeinvestitionen bei einem kontraktiven wirtschaftspolitischen Kurs.

b) Der haushaltsrechtliche Spielraum für eine antizyklische Investitionspolitik

Die aus einer antizyklischen Finanz- und Investitionspolitik resultierende Haushaltsgebarung darf nicht gegen das geltende Haushaltsrecht verstoßen.
Dabei geht es im wesentlichen um die Vorschriften über den Bundeshaushalt, und zwar um die allgemeinen budgetrechtlichen Grundsätze, die Vorschrift des Haushaltsausgleichs und um die Bestimmungen über eine Kreditaufnahme.

Die Prinzipien der grundsätzlichen Bindung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben an die Beschlußfassung durch die Legislative - also an das Gesetzgebungsverfahren - und hierbei der Vorherigkeit, Spezialität und Vollständigkeit behindern die Flexibilität vornehmlich einer expansiven Finanzpolitik.

Mit der Billigung des Haushaltsplans durch das Parlament sind für die Exekutive die Ausgaben hinsichtlich Höhe und Verwendung festgelegt. Auf Grund der Ansicht [121]), daß das geltende Haushaltsrecht eine Starrheit und Schwerfälligkeit der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik zur Folge hat, ist in der Literatur eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Ermöglichung einer beweglichen, konjunkturorientierten Finanzpolitik zu finden. [122])

---

121) Vgl. Neumark: Wo steht die Fiscal Policy heute?, in: Finanzarchiv 1959, Seite 54; Finanzbericht 1961, Seite 90 - 91.

122) Vgl. Haller: Finanzpolitik, Seite 299; Haller: Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik ..., in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1960, Seite 50; Kullmer: Zeitwahl und administrativer Vollzug als Probleme einer konjunkturorientierten Finanzpolitik, in: Finanzarchiv, 1960, Seite 387 - 388; Neumark: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band, 1952, Seite 667; Neumark: Schleichende Inflation und Fiskalpolitik, Seite 18 - 21; Pehl: Möglichkeiten und Probleme antizyklischer Finanzpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Mai 1960, Seite 278.

Im Ergebnis laufen diese Anregungen meist auf einen Verzicht des Parlaments auf einige Souveränitätsrechte hinaus [123]) und auf eine Übertragung entsprechender Befugnisse im wesentlichen an die Exekutive.

Das Parlament könnte ein "Eventualbudget" beschließen, innerhalb dessen Einnahmen und Ausgaben variiert werden dürften (und das gegebenenfalls für alle Ebenen [124]) vorzubereiten wäre). Die Exekutive würde damit für ihre Finanzpolitik einen Spielraum bekommen, dessen Rahmen von der Legislative festgelegt wäre. Mit der Möglichkeit, diesen Rahmen weit oder eng zu ziehen, hätte die Legislative immer noch die entscheidende Gewalt in der Hand, so daß die Budgetprinzipien letztlich doch, "wenn auch in etwas anderer Form" [125]) erhalten blieben.

Berücksichtigt man die bekannte "Ausgabenfreudig-

---

123) Vgl. Kullmer, a. a. O., Seite 389.

124) Vgl. Haller: Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik, a. a. O., Seite 59.

125) Vgl. Haller: Finanzpolitik, Seite 306.

keit" [126]) der Legislative (die mitunter dazu führte, daß sich die Exekutive in der parlamentarischen Diskussion um die Reduzierung von Ausgabevorschlägen der Legislative bemühte), und stellt man weiter in Rechnung, daß im Parlament Gruppeninteressen einen starken Einfluß ausüben können [127]), so erscheint der bei einem Eventualbudget doch wohl geringe Souveränitätsverzicht der Legislative kaum bedenklich für die Erhaltung der demokratischen Ordnung. [128])

Bei einer antizyklischen Investitionspolitik kann im Haushaltsplan die Summe der erwarteten Einnahmen die geplanten Ausgaben übersteigen oder - im konträren Falle - eine Ausgabendeckung durch Kredite erforderlich werden, es können also Haushaltsüberschüsse oder Defizite entstehen.
Ihrem Sinne nach dürfte die Vorschrift des Haushaltsausgleichs im Grundgesetzt (Artikel 110, Absatz 2, Satz 2) zunächst bedeuten, daß

---

126) Vgl. Schmölders: Finanzpolitik, Seite 84 - 85; Schmölders: Finanzpolitik oder Fiscal Policy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1959, Seite 425.

127) Vgl. Haller: Finanzpolitik, Seite 297: "Es ist auch keineswegs gesagt, daß die Finanzpolitik am besten beim Parlament 'aufgehoben' ist."

128) Anders Schmölders in: Finanzpolitik oder Fiscal Policy, a. a. O., Seite 422 - 423; nach Schmölders sollte das Parlament nicht auf weitere Rechte verzichten.

keine Ausgaben ohne gleichzeitige Bestimmung über ihre Deckung im Haushaltsplan erscheinen dürfen. Die Deckung durch Kredit ist damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wie sich aus Artikel 115 GG ergibt. Die Kreditaufnahme wird aber auf außerordentliche Ausgaben für "werbende Zwecke" beschränkt und setzt ferner ein Bundesgesetz voraus.

Die Ausgleichsklausel in Verbindung mit der Einengung der Kreditaufnahme soll wohl einerseits den Anstieg der Ausgaben über die "normalen" (d. h. nicht-kreditären) Einnahmen des Bundes verhindern, dürfte aber andererseits die Einnahmen in Höhe der erforderlichen Ausgaben halten wollen.

Hinter diesen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes läßt sich die überkommene Vorstellung vermuten, daß der Staatshaushalt möglichst gering bleiben sollte und lediglich die Funktion besitzt, den Staatsbedarf zu decken.

Die effektive Bedeutung der Vorschrift, daß der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auszugleichen ist, hängt jedoch weitgehend von der Auslegung ab. Sie wird Überschüsse und Defizite

kaum verhindern können, wenn man etwa die Ansicht vertritt, daß der Ausgleich lediglich die Festlegung der Einnahmenverwendung und der Art der Ausgabendeckung erfordere. [129])

Die Verwendung von Einnahmeüberschüssen zur Rücklagenbildung ist im öffentlichen Haushalt grundsätzlich möglich (vgl. § 26, Absatz 4 RHO). Ob sich allerdings aus dieser Vorschrift über eine Betriebsmittelrücklage die Berechtigung für eine konjunkturpolitische Ansammlung von Mitteln herleiten läßt, wie dies durch das

---

129) Nach der Auffassung des Bundesfinanzministeriums stehen "die gesetzlichen Bestimmungen über den Ausgleich des Haushaltsplanes einer konjunkturgerechten Haushaltsgebarung (also auch Überschüssen und Defiziten, d. V.) nicht im Wege". (Vgl. Finanzbericht 1961, Seite 92).

Vialon (Haushaltsrecht, Seite 204) ist dagegen der Meinung, daß mit der Vorschrift des Haushaltsausgleichs ein "kategorisches Verbot des Defizitvoranschlages" ausgesprochen und ein "planmäßiges deficit spending" verboten sei.

Die vorgenannte Ansicht des Bundesfinanzministeriums hat in früheren Jahren offenbar nicht bestanden.
In den Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1957 (Seite 108) wird die Notwendigkeit einer finanziellen Konjunkturreserve des Bundes damit begründet, daß die erforderliche Kaufkraftschöpfung zur Bekämpfung von Konjunkturrückschlägen (also die Entstehung eines größeren Haushaltsdefizits) "sonst am verfassungsrechtlichen Zwang zum Haushaltsausgleich scheitern" könnte.

Bundesfinanzministerium geschieht [130]), erscheint angesichts des grundsätzlich andersartigen Zwecks einer Rücklage, "die den regelmäßigen Bedarf an Betriebsmitteln deckt" [131]), als nicht unbedenklich, aber auch nicht als ausgeschlossen. Es sei ergänzend vermerkt, daß die in § 75, Satz 2 RHO vorgeschriebene Verwendung von Einnahmeüberschüssen des (ordentlichen [132])) Haushalts zur "Verminderung des Anleihebedarfs oder zur Schuldentilgung" die Bildung einer konjunkturpolitischen Rücklage nicht zu behindern braucht, wenn man die Berechtigung hierzu aus § 26, Absatz 4 RHO entnimmt, da die genannte Vorschrift über Einnahmeüberschüsse nicht zu den Bestimmungen des gleichen Gesetzes über Betriebsmittelrücklagen im Widerspruch stehen kann.

Die Probleme, die sich für einen defizitären Haushalt aus den haushaltsrechtlichen Bestimmungen über eine Kreditaufnahme ergeben, hängen im wesentlichen von der Auslegung des Begriffs

---

130) Vgl. Finanzbericht 1961, Seite 92.

131) Wortlaut in § 26, Abs. 4 RHO.

132) Auf die Problematik der Gliederung in einem ordentlichen und außerordentlichen Haushalt soll hier wegen der geringfügigen Bedeutung für das Thema nicht eingegangen werden.

"Ausgaben zu werbenden Zwecken" (Artikel 115, Satz 1 GG) ab. [133])

Im engsten Sinne bedeutet eine werbende Ausgabe die sog. "rentable Investition", die mit ihren Erlösen die Verzinsung und die Tilgung der zur Finanzierung verwendeten Kredite bestreiten kann. Es ist jedoch nicht eindeutig abzugrenzen, wieweit der Begriff eines "werbenden Zwecks" ausgedehnt werden kann. Einer teilweise engen Auslegung in der Literatur [134]) steht die Ansicht des Bundesfinanzministeriums gegenüber, daß auch konjunkturbelebende Ausgaben "werbend" im Sinne dieser Vorschrift seien. [135]) Wenn ein werbender Zweck bei einem allgemeinen volkswirtschaftlichen Nutzen, also wie im Falle einer konjunkturpolitischen Ausgabenerhöhung, gegeben wäre, läge er wohl bei sämtlichen

---

133) Die Bindung einer Kreditaufnahme an ein Gesetz stellt kaum ein Hemmnis für eine rasche konjunkturpolitische Ausgabensteigerung dar, da bei der gesetzlichen Beschließung eines Eventualbudgets die Exekutive auch zur eventuellen Kreditaufnahme ermächtigt werden könnte.

134) Vgl. Schmölders: Finanzpolitik, Seite 122: Schmölders, Finanzpolitik oder Fiscal Policy, a. a. O., Seite 419 - 420.

135) Vgl. Finanzbericht 1961, Seite 92. An anderer Stelle wird im Finanzbericht (Seite 93 - 94) indessen dargelegt, daß bei Vorliegen eines werbenden Zwecks die Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus einer Investition mit deren Erträgen bestritten werden.

öffentlichen Ausgaben vor, die in der Regel alle irgendeinen Nutzeffekt haben. Allerdings räumt schon die Formulierung, daß ein Kredit "in der Regel" nur für werbende Zwecke aufgenommen werden darf, eine Abweichungsmöglichkeit ein [136], so daß selbst bei enger Begriffsauslegung eine Kreditfinanzierung expansiver öffentlicher Ausgaben durch diese Bestimmung im Zweifel kaum behindert wäre.
Es fragt sich jedoch, ob nicht nach der Absicht, die bei der Beratung und Verabschiedung des Grundgesetzes bestand, der vorgeschriebene Haushaltsausgleich und die Beschränkung einer Kreditaufnahme eine Geld- und Nachfrageausweitung über den Staatshaushalt gerade verhindern sollen, wenn auch dabei nicht an eine Ausgabensteigerung des öffentlichen Sektors aus konjunkturpolitischen Gründen gedacht worden sein mag.

Bei einer weiten Auslegung der geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen, womit im gegebenen Falle zu rechnen sein dürfte, ist eine anti-

---

136) Vgl. Vialon, a. a. O., Seite 236.

zyklische Finanz- und Investitionspolitik des öffentlichen Sektors hinsichtlich der Entstehung von Haushaltsüberschüssen und Defiziten und der Kreditfinanzierung zusätzlicher expansiver Ausgaben realisierbar.

Die Aufstellung und Genehmigung eines Eventualbudgets, das einen konjunkturpolitischen Spielraum einräumt, ist rechtlich wohl ohne alle Bedenken möglich.

Wenn auch ein ernsthaftes praktisches Hindernis für eine antizyklische Haushaltspolitik aus den rechtlichen Vorschriften kaum entstehen würde, bleibt doch zu überlegen, ob eine rechtzeitige und klare Anpassung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen an die konjunkturpolitischen Erfordernisse nicht angebrachter wäre als eine großzügige Auslegung, um rechtliche Streitfragen mit Sicherheit zu vermeiden und keinen Zweifel an der Einhaltung der Verfassung aufkommen zu lassen.

c) Die Stellung der Bundesbank zum öffentlichen Sektor

Bei einer expansiven Budgetpolitik wird häufig die Finanzierung öffentlicher Investitionen aus

Zentralbankkrediten zweckmäßig sein. [137])
Die Möglichkeit hierzu bestimmt sich danach, ob und wieweit die Deutsche Bundesbank nach dem Bundesbankgesetz zu einer Kreditgewährung an den öffentlichen Sektor berechtigt bzw. verpflichtet ist.

Die im Bundesbankgesetz (§ 20) der Bank ausgesprochene Ermächtigung, dem Bund, seinen Sondervermögen und den Ländern innerhalb eines festgelegten Plafonds Kassenkredite einzuräumen, dürfte für eine Finanzierung von Staatsausgaben durch Zentralbankkredite kaum von Bedeutung sein.
Einmal bezieht sich die Bestimmung des § 20 BBkG nur auf Kassenkredite, also auf eine Liquiditätshilfe ("Überbrückung von Tagesbedarf" [138]); sie gestattet also nicht den Ausgleich von Haushaltsdefiziten. [139])

---

137) Bei Zentralbankkrediten an den öffentlichen Sektor sind gegenüber einer Mittelbeschaffung auf dem Kapitalmarkt eventuelle kontraktive Effekte (durch Zinsanstieg bei unelastischem Kreditangebot) ausgeschlossen. Die Bereitstellung der Mittel kann durch die Zentralbank schneller erfolgen, unerwünschte Wirkungen auf die Einkommensverteilung durch die Verzinsung entfallen (vgl. Public Investment..., Seite 56 und Stolper, a. a. O., Seite 86), und schließlich bleibt der öffentliche Sektor in seiner späteren Finanzpolitik unabhängiger, wenn er nicht auf Staatspapiere, die sich in großen Mengen in Händen Privater befinden, Rücksicht zu nehmen braucht (vgl. Haller: Finanzpolitik, Seite 188 - 189).

138) Vgl. Spindler-Becker-Starke, Die Deutsche Bundesbank, Seite 228.

139) Vgl. Spindler-Becker-Starke, a. a. O., Seite 228;
Beck: Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Seite 352, K 617.

Von dieser Tatsache abgesehen, würde aber der Plafond der Bundesbank hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten expansiver öffentlicher Ausgaben keine Grenze setzen, da die Bank im Rahmen ihrer Offenmarktpolitik beispielsweise Schatzanweisungen des Bundes in beliebiger Höhe übernehmen könnte. [140])

Die Laufzeit derartiger Kredite, ob überhaupt und in welcher Höhe eine Verzinsung festgelegt würde sowie alle sonstigen Konditionen könnten zwischen öffentlichem Sektor und Bundesbank frei vereinbart werden.

Die Bundesbank wird also durch die Bestimmungen des Bundesbankgesetzes nicht daran gehindert, eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen im Rahmen einer expansiven Finanzpolitik durch Zentralbankkredite zu ermöglichen oder zu fördern.

Dagegen dürfte der Bund nicht gegen den Willen der Bundesbank eine Krediteinräumung erzwingen können.

Schon die im Gesetz angeführte Gewährung von Kassenkrediten an den öffentlichen Sektor durch die Bank stellt eine reine "Kann"-Bestimmung dar. [141])

---

140) Vgl. Spindler-Becker-Starke, a. a. O., Seite 229 und Beck, a. a. O., Seite 353, K 617.

141) Vgl. Beck, a. a. O., Seite 352, K 616: "Die öffentlichen Verwaltungen haben keinen (Rechts-) Anspruch auf Gewährung der Kredite ...".

Um so mehr dürfte die Bundesbank ihre Entscheidungen hinsichtlich der Unterstützung einer expansiven Ausgabenpolitik der Regierung durch ihre Tätigkeit am Geldmarkt unbeeinflußt treffen können.

Die Bundesbank ist zwar nach § 12 BBkG zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Bundesregierung verpflichtet, jedoch unter Wahrung ihrer eigenen Aufgaben. Sie unterliegt bei der Ausübung der ihr gesetzlich zustehenden Befugnisse keinen Weisungen der Regierung.

Wenn auch aus der Formulierung im Bundesbankgesetz nicht genau ersichtlich ist, wieweit diese Verpflichtung geht, kann doch angenommen werden, daß damit lediglich die generelle [142]) expansive oder kontraktive Richtung der Maßnahmen der Bundesbank gemeint ist (also z. B. die Unterstützung einer restriktiven Wirtschaftspolitik der Regierung durch eine gleichfalls restriktive Zentralbankpolitik), nicht aber daß die Bundesregierung eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben verlangen kann. [143])

---

142) Vgl. Spindler-Becker-Starke, a. a. O., Seite 166.

143) Vgl. hierzu Spindler-Becker-Starke, a. a. O., Seite 229. Dort wird offensichtlich die Meinung vertreten, daß die Bundesbank expansive Staatsausgaben nur zu finanzieren braucht, "wenn sie diese selbst für situationsgerecht hält".

Im Falle einer depressiven wirtschaftlichen Entwicklung würde sich aber die Bundesbank einer Unterstützung expansiver finanzpolitischer Maßnahmen sicher nicht verschließen, so daß von dieser Seite her kaum Behinderungen zu erwarten wären.

2. Technisch-administrative Probleme

Der Zeitverlust zwischen der Erkenntnis, daß eine bestimmte Variierung der öffentlichen Investitionen erforderlich ist, und der Beschlußfassung über diese Investitionsänderung müßte auf ein Minimum reduziert werden. Außerdem wäre aber die Dauer von dieser Beschlußfassung bis zur Realisierung der getroffenen Maßnahmen möglichst gering zu halten. [144])

---

144) Bei Kullmer (a. a. O., Seite 385) wird darauf hingewiesen, daß evtl. auch nach Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen nochmals ein Zeitverlust bis zum Eintritt des process effect entsteht.
Ein teilweiser Ausgleich von Verzögerungen kann durch eine Reaktion der privaten Wirtschaftssubjekte bereits auf die Beschließung und Bekanntgabe öffentlicher Ausgabenänderungen eintreten ("announcement effect").

Die administrativen Organe zur Planung von Investitionen und zur Auftragsvergabe sind in der Bundesrepublik auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors vorhanden.

Die technisch-administrative Beweglichkeit einer öffentlichen Investitionspolitik hängt von der Zahl kleinerer, kurzfristig zu beginnender und zu beendender (oder leicht zu unterbrechender) Objekte ab, von deren regionaler Verteilung und der unterschiedlichen Zusammensetzung hinsichtlich der Beanspruchung von Produktionskapazitäten (Hochbau, Tiefbau, verschiedenartige Ausrüstungsinvestitionen).

Für eine möglichst große Effizienz einer konjunkturorientierten Investitionstätigkeit des öffentlichen Sektors wäre eine langfristige, auf mehrere Jahre im voraus gerichtete Planung aller Ausgabenträger erforderlich, um im Ernstfalle eine Beweglichkeit ohne weiteren Zeitaufwand zu erreichen.

Die Einschaltung regionaler und lokaler Behörden würde besonders hinsichtlich des Anteils kleinerer Objekte und der räumlichen Verteilung von Vorteil sein. Hier hätte der Bund als Träger der

Konjunkturpolitik möglicherweise für die Kosten der Vorplanung aufzukommen. [145])

Bei einer Ausdehnung öffentlicher Investitionen verhindern administrativ bedingte Verzögerungen nur zu leicht den erwarteten konjunkturpolitischen Effekt.
Die im Jahre 1926 als expansive Maßnahme beschlossene Elektrifizierung des Berliner Bahnnetzes kam erst zur Ausführung, als sich die wirtschaftliche Entwicklung bereits wieder im Aufschwung befand und eine Nachfragesteigerung durch öffentliche Investitionen nicht mehr unbedingt im Sinne der Wirtschaftspolitik lag. [146])
Der erhebliche Zeitbedarf bis zum Wirksamwerden konjunkturpolitischer Investitionserhöhungen scheint auch heute noch zu bestehen.
Von den 500 Millionen Mark, die die Bundesregierung innerhalb des "Sonderprogramms zur Belebung des Absatzes von Kohle und Stahl" der

---

145) Bei längerfristigen Planungen werden zwar laufend Änderungen in der Ausführung erforderlich werden, dies sollte aber kein wesentliches Hindernis darstellen. Auf militärischem Gebiet sind Vorausplanungen durch derartige Probleme bisher kaum behindert worden.

146) Vgl. Jostock, a. a. O., Seite 242.

Bundesbahn Anfang 1959 zur Verfügung stellte, war Anfang 1960 noch etwa ein Drittel nicht verausgabt. [147]) Die Mittel wurden also wirksam, als die Hochkonjunktur die vorhergehende Flaute abgelöst hatte und eher eine nachfragedämpfende Investitionspolitik angebracht gewesen wäre.

Für eine expansive Investitionstätigkeit des öffentlichen Sektors sind "bis ins einzelne gehende technische Vorbereitungen" [148]) erforderlich, also die Planung von Bauten und Anlagen bis zu den fertigen Ausführungszeichnungen, der Erwerb in Frage kommender Grundstücke usw.
Die genannten technisch-administrativen Erfordernisse sind in der Literatur hinreichend besprochen worden. [149])
Auch mittelbare Investitionen lassen sich vorplanen, vor allem im Einflußbereich des öffentlichen Sektors, da dort entsprechende Auflagen möglich wären. Bei privaten Unternehmen ist die

---

147) Vgl. "Aktive Konjunkturpolitik" in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 1. 1961.
Nach Schmölders (Finanzpolitik, Seite 173) ist bei öffentlichen Investitionen in Italien kürzlich ein Zeitverlust von 24 - 30 Monaten zwischen Vorbereitung und Durchführung festgestellt worden.

148) Vgl. Kullmer, a. a. O., Seite 388.

149) Vgl. insbesondere Public Investment ..., Seite 83 ff.

Geheimhaltung von Investitionsabsichten wahrscheinlich von größerer Bedeutung als bei öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben. Die Landwirtschaft und mittelbare Wohnungsbauinvestitionen könnten für Investitionspläne des öffentlichen Sektors geeignet sein.

Bei nicht rechtzeitiger Vorbereitung der technischen Durchführung besteht die Gefahr, daß der tatsächliche Nutzeffekt hinter dem möglichen zurückbleibt, daß die regionale Verteilung weniger Berücksichtigung finden kann, daß Produktionsengpässe auftreten oder aber, daß die öffentlichen Investitionen zu spät kommen, also das Absinken in die Depression nicht verhindern oder sich vielleicht in einem zwischenzeitlich wieder eingetretenen Hochschwung auswirken.

Im Aufschwung sollte die Auftragserteilung bei Eigeninvestitionen in vorsichtiger Dosierung erfolgen und gegebenenfalls eine Unterbrechung der Arbeiten vorgenommen werden. Eine vertragliche Unterbrechungsklausel müßte so gestaltet sein, daß sie für die Kontrahenten des öffentlichen Sektors kein untragbares Risiko bedeu-

tet. Allein die Existenz einer solchen Klausel würde wahrscheinlich eine vorsichtigere Disposition der betreffenden Unternehmen bewirken und damit einen Teil der Aufschwungstendenzen abbremsen, die besonders in der Hochkonjunktur von einem umfangreichen Volumen unwiderruflich erteilter öffentlicher Investitionsaufträge auch bereits vor Verausgabung der Mittel ausgehen können.
Auf die wahrscheinlich schwächere Reduzierbarkeit einmal beschlossener und zugesagter Finanzinvestitionen wurde bereits hingewiesen. [150])

In der Bundesrepublik planen die Träger öffentlicher Investitionen - jeder für sich - die im Rahmen ihres normalen Haushalts vorgesehenen Investitionsvorhaben, wobei wirtschaftspolitische Ausweitungen und Einschränkungen kaum berücksichtigt werden.
Bei konjunkturpolitischen Änderungen der öffentlichen Investitionen müßte daher unter den gegebenen Umständen mit beträchtlichen Verzögerungen bis zur Einwirkung auf den Wirtschaftsablauf gerechnet werden.

---

150) Vgl. oben Seite 36.

3. Zusammenfassung: Die aktuellen konjunkturpolitischen Einsatzmöglichkeiten öffentlicher Investitionen

Unter den Gegebenheiten in der Bundesrepublik stellen die öffentlichen Investitionen nur beschränkt ein konjunkturpolitisches Instrument dar.

Eine e x p a n s i v e Investitionspolitik des Bundes ließe sich - falls der Bund die Finanzierung trägt - auf Länder und Gemeinden (und evtl. auch auf den Einflußbereich des öffentlichen Sektors) ausdehnen und würde damit allen erforderlichen Spielraum gewinnen.
Es können sich einige haushaltsrechtliche Fragen ergeben, die zwar kein entscheidendes Hindernis darstellen würden, deren Ausräumung durch entsprechende Änderung der gesetzlichen Bestimmungen aber vorzuziehen wäre.
Die Beschaffung der erforderlichen Mittel bei der Bundesbank ist - deren Einverständnis vorausgesetzt - möglich.
Die technisch-administrativen Bedingungen, also die Vorplanungen, lassen sich ohne weiteres

schaffen, müssen aber rechtzeitig in Angriff genommen werden. Sie hängen (ebenso wie die Aufstellung eines Eventualbudgets) allein vom Willen der betreffenden Institutionen ab, die Vorbereitungen für nachfragebelebende öffentliche Investitionen zu treffen. Ob allerdings dieser Wille vorhanden ist, erscheint zumindest fraglich. Längerdauernde Depressionen dürften nach dem augenblicklichen Stand der Dinge durch dann anlaufende öffentliche Ausgabensteigerungen wohl vermieden werden. Da aber der schnelle Einsatz von Investitionserhöhungen von den getroffenen, in der Bundesrepublik aber noch mangelnden Vorbereitungen abhängt, sind die Erfolgsaussichten für das unmittelbare Abfangen eines Rückschlages von dieser Seite her recht zweifelhaft.

Bei einer k o n t r a k t i v e n Finanzpolitik liegt die Verringerungsmöglichkeit öffentlicher Investitionen schon durch die gegebene hohe Dringlichkeit [151]) der meisten Projekte

---

151) Eine Steigerung des Anteils der öffentlichen an den gesamten Investitionen einer Volkswirtschaft braucht nicht eine entsprechende Erweiterung des konjunkturpolitischen Einflußpotentials des öffentlichen Sektors zu bedeuten. Vielmehr kann mit dem Anteilssatz der öffentlichen Investitionen auch deren Dringlichkeit zunehmen, so daß eine konjunkturpolitische Verminderung dieser Ausgaben eventuell nur in relativ geringem Umfang realisierbar ist.

in verhältnismäßig engen Grenzen. Eben aus Gründen der Dringlichkeit vermag die Bundesebene nicht die (rund) von ihr finanzierte Hälfte der öffentlichen Investitionen in dem wirtschaftspolitisch erforderlichen Maße zu reduzieren, während sich die eigenfinanzierten Länder- und Gemeindeinvestitionen nur wenig an konjunkturpolitischen Erfordernissen orientieren können und sich dem Einfluß des Bundes als Träger der Konjunkturpolitik entziehen.
Die Aussichten auf eine merkbare Reduzierung der öffentlichen Investitionsausgaben sind also infolge der verfassungsmäßigen Dezentralisierung der Investitionsentscheide gering, von den auch für kontraktive Maßnahmen dürftigen technisch-administrativen Vorbereitungen abgesehen.

Mit gewissen Einschränkungen können also derzeit die öffentlichen Investitionen als Instrumentenvariable einer expansiven Wirtschaftspolitik gelten, kommen jedoch als kontraktives Mittel nur in geringem Umfang in Frage.

4. Anregungen zu Reformen

Die Realisierungsmöglichkeiten einer öffentlichen Investitionspolitik werden in kontraktiver Richtung vornehmlich durch die dezentralisierten Entscheidungen behindert, in expansiver Richtung durch mangelnde Vorbereitungen.
Die beiden nachstehenden Reformvorschläge haben primär die Zentralisierung der Beschlußfassung über öffentliche Investitionen zum Inhalt, sind aber gleichzeitig hinsichtlich technisch-administrativen Fragen von Bedeutung.

a) Die Durchführung aller öffentlichen Investitionen könnte von der Bewilligung durch einen zentralen staatlichen Investitionsausschuß abhängig gemacht werden. Den einzelnen Ebenen und Körperschaften bliebe weiterhin die Planung, die Beschlußfassung und zum Teil auch die Finanzierung [152]) bei den von ihnen beabsichtigten Investitionen überlassen. Lediglich zur Durchführung wäre unter Vorlage der ausgearbeiteten Pläne und einer Darstellung der

---

152) Die Finanzierung einer expansiven Investitionspolitik müßte auch hier beim Bund liegen.

gegebenen Verhältnisse, des Zwecks und des Nutzens der betreffenden Investition die Genehmigung des Investitionsausschusses einzuholen, die entsprechend den konjunkturpolitischen Erfordernissen erteilt oder versagt würde.

b) Bund, Länder und Gemeinden planen in ihren bisherigen Bereichen die von ihnen für erforderlich erachteten Investitionen und leiten sämtliche Unterlagen einem zentralen Investitionshaushalt zu. Dieser beschließt und finanziert die öffentlichen Investitionen und veranlaßt ihre Durchführung durch die betreffende Gebietskörperschaft.

Bei beiden Zentralisierungsvorschlägen hätten die einzelnen Körperschaften die Reihenfolge der Dringlichkeit für die von ihnen vorgesehenen bzw. vorgeschlagenen Investitionen zu benennen und darüber hinaus momentan weniger wichtige, zukünftige Projekte anzugeben und auch diese zu planen, so daß ein langfristiger

Überblick über die öffentlichen Investitionsvorhaben zustande käme und gleichzeitig für eine expansive Finanzpolitik die Ausweitungsmöglichkeit auf diese zukünftigen Projekte gegeben wäre.
Der Investitionsausschuß bzw. -haushalt hätte es in der Hand, alle technisch-administrativen Vorbereitungen für expansive wie kontraktive Maßnahmen durchzusetzen.

Eine zentrale Entscheidung über öffentliche Investitionen erfordert die Aufstellung einer Bedarfsskala durch die beschließende Institution, bei der die von den planenden und vorschlagenden Körperschaften angegebene Dringlichkeitsabstufung zu berücksichtigen wäre. Natürlich ließen sich hierfür anwendbare objektive Maßstäbe sehr schwer finden.
Man könnte vielleicht eine "Bewertung" der Investitionsvorhaben nach einem Punktsystem versuchen, das beim Straßenbau von der Verkehrsdichte, bei Schulen von der Schülerzahl je Quadratmeter Raum, bei Krankenhäusern von der Einwohnerzahl je Bett usw. ausginge. Das Parla-

ment könnte den Mindest- und Höchstumfang des gesamten Wohnungs-, Straßenbaus usw. festlegen. Der Investitionsausschuß bzw. -haushalt würde dann den Grundstock unaufschiebbarer Investitionen bestimmen, an den sich die nach Dringlichkeitsstufen in Gruppen eingeordneten weiteren Projekte anzuschließen hätten.
Besetzt man den Investitionsausschuß oder das beschließende Gremium des Investitionshaushalts etwa mit Vertretern der Exekutivorgane der Ebenen, mit Repräsentanten der Parteien aus den Legislativorganen, mit Wissenschaftlern und ebenso mit Beamten, denen die administrativen Probleme vertraut sind, so erscheinen vergleichsweise objektive, sachkundige und für alle Beteiligten annehmbare Entscheidungen durchaus wahrscheinlich. [153])

Eine derartige Zentralisierung der Entscheidung würde eine wesentliche qualitative Modifizierung der letztlich maßgebenden Willensbildung für die öffentliche Investitionstätigkeit, vor allem

---

153) Die Dauer der Zugehörigkeit zu dem Entscheidungsorgan für öffentliche Investitionen sollte bei den unmittelbar von der politischen Entwicklung abhängigen Mitgliedern, also den Vertretern der Exekutive und Legislative, zweckmäßigerweise mit den Wahlperioden übereinstimmen; sie könnte bei Wissenschaftlern und Beamten auch einen längeren Zeitraum umfassen.

aber eine Umgestaltung im Aufbau der öffentlichen Verwaltung bedeuten.

Die bessere Sachkenntnis der Verwaltungskörperschaften insbesondere auf der lokalen und regionalen Ebene und ebenso die Sorgfalt aller Investitionsüberlegungen würden in den Planungen und Vorschlägen ihren Niederschlag finden und nach Ausführung einer Investition über deren Erfolg oder Mißerfolg entscheiden. Ein wesentlicher Teil der Verantwortlichkeit der einzelnen Körperschaft bliebe also erhalten.
Nichtsdestoweniger würde aber mit der Abgabe der Entscheidungsbefugnis über Investitionen die verfassungsmäßig festgelegte haushaltsrechtliche Autonomie der Verwaltungskörperschaften erheblich eingeschränkt. [154]) Eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes, der Länderverfassungen und der Gemeindeordnungen wäre erforderlich. Ohne derartige Verfassungs- und Gesetzesumbildungen erscheint aber eine wirksame konjunkturorientierte Investitionspolitik des öffentlichen Sektors kaum möglich.

---

154) Bei der Einführung eines zentralen Investitionshaushalts, der auch die Investitionsfinanzierung übernimmt, müßte auch die Einnahmenverteilung innerhalb des öffentlichen Sektors neu geregelt und dem Investitionshaushalt ein Teil des Aufkommens an Mitteln zugeleitet werden.
Der Spielraum der einzelnen Körperschaften, ihre Haushaltsmittel entsprechend ihrer Beurteilung des Bedarfs für laufende Ausgaben oder Investitionen zu verwenden, würde fortfallen.
Der Verlust an Selbständigkeit wäre hier also größer als bei der Einführung lediglich der Genehmigungspflicht für Investitionen durch einen zentralen Investitionsausschuß.

Da aber die jetzigen Investitionsträger über ihre Vorschläge und Planungen in ihren bisherigen Bereichen wesentlich zu der öffentlichen Investitionstätigkeit beteiligt blieben, erscheint die mögliche Abschwächung der Selbstverwaltung und der politischen Aktivität auf der regionalen und lokalen Ebene doch gering. Die Ansichten hierzu werden jedoch sehr unterschiedlich sein.

Findet eine Besetzung des zentralen Entscheidungsorgans über öffentliche Investitionen in der Weise statt, wie oben (Seite 144) angeregt, so würde die öffentliche Investitionstätigkeit aus dem Bereich unmittelbarer politischer Willensbildung herausgenommen.
Die Entscheidungsbefugnis läge nicht mehr bei der Mehrheit der vom Volke gewählten Repräsentanten, sondern bei einer zwar von diesen geschaffenen, aber doch in ihren Handlungen - wenigstens kurzfristig - eigenständigen und nur beschränkt beeinflußbaren Institution. Die Herauslösung der Investitionsentscheidungen aus der laufenden Aktivität der Parlamente von Bund, Ländern und Gemeinden dürfte aber kaum mit politischen Nachteilen verknüpft sein. Auf die Bedenken, die täglichen Entscheidungen parlamen-

tarischer Organe bedingungslos eo ipso als optimal für die Wohlfahrt des Volkes anzusehen, wurde bereits hingewiesen. [155]) Die Bindung besonders schwerwiegender Beschlüsse an qualifizierte Mehrheiten und die ausdrückliche verfassungsmäßige Festlegung der Unantastbarkeit von Grundrechten in ihrem Wesensgehalt gehen auf solche Bedenken zurück. Es würde wohl kaum eine Schmälerung des "existenten Maßes an Demokratie" darstellen, wenn die politischen Kräfte es für zweckmäßig hielten, eine grundsätzliche Einigung über die Behandlung eines bestimmten Teiles ihrer Funktionen und Rechte für den Bereich der öffentlichen Investitionen zu treffen und diesen Teil aus ihren ständigen Diskussionen und Auseinandersetzungen herauszuheben, ohne sich dabei auf die Dauer der Änderungsmöglichkeit jener Einigung zu begeben.

---

155) Vgl. oben Seite 122, ferner Haller: Finanzpolitik, Seite 297 - 299.

Die Ablehnung einer konjunkturpolitischen Rücklagenbildung aus staatlichen Haushaltsmitteln (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium: Aufgaben und Möglichkeiten einer konjunkturorientierten Finanzpolitik, a. a. O., Seite 164, Absatz Nr. 21) geht zum Teil auf die fehlende Absicherungsmöglichkeit gegen Zugriffe durch das Parlament, also auf sehr konkrete Zweifel an einem finanzpolitisch situationsgerechten Verhalten der Legislative zurück.

Eine derartige Regelung ist bei der Errichtung der Deutschen Bundesbank getroffen worden, deren unabhängige Position bei grundsätzlicher Subordination unter die Souveränität des Parlaments und bei mittelbarem Einfluß politischer Kräfte über die Ernennung der leitenden Personen nahezu als selbstverständlich gilt. In gleicher Weise, wie die Kreditpolitik von der Bundesbank bestimmt wird und nur mittelbar politischen Einflüssen unterliegt, sollte auch die staatliche Investitionspolitik bei einer relativ unabhängigen Institution liegen.

Bei der Übertragung der Entscheidungsgewalt über öffentliche Investitionen an einen zentralen Investitionsausschuß oder einen zentralen Investitionshaushalt sind ökonomische Nachteile kaum ersichtlich. Nachteilige politische Folgen für den föderalistischen Staatsaufbau dürften nach Ansicht des Verfassers wohl allenfalls in geringem Maße zu erwarten sein. Eine gewisse, bei Einrichtung eines Investitionshaushalts graduell etwas stärkere Einengung der finanzpolitischen Autonomie der Verwaltungskörper-

schaften wird sicherlich aufgewogen durch die Gewinnung eines wirtschaftspolitischen Instruments, das bisher zwar im theoretischen Modell, nach den gegebenen Umständen in der Bundesrepublik aber nicht in der Realität existiert. Der Einfluß der einzelnen Gebietskörperschaften auf die öffentlichen Investitionen bliebe in den Investitionsvorschlägen und Planungen sowie bei der Besetzung des Investitionsausschusses oder -haushaltes bestehen.

Eine Zentralisierung und Verselbständigung der öffentlichen Investitionstätigkeit erscheint als einzige Möglichkeit, sie zu einem wirksamen Mittel einer kontraktiven Finanzpolitik zu machen. Gleichzeitig würden sich die Erfolgsaussichten in expansiver Richtung verbessern. Angesichts der beschränkten aktuellen Möglichkeiten der Kreditpolitik kommt den öffentlichen Investitionen innerhalb der Wirtschaftspolitik besondere Bedeutung zu. Ein wesentlicher Faktor zur Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses könnte damit gewonnen werden, wenn auch die Probleme von Vollbeschäftigung, Wachstum und Stabilität des Preisniveaus dann noch keineswegs gelöst wären.

Literaturverzeichnis

Verfasser	Titel
Albers, Willi	Aufgaben und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand (Finanzarchiv 1960, S. 399)
Andreae, C.A.	Finanzielle Stabilität als Richtschnur der Finanzpolitik (Frankfurt/M. 1955)
Baumgart, E.R.	Investitionen und ERP-Finanzierung (Berlin 1961, Sonderheft des DIW)
Beck, Heinz	Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Mainz 1959)
Becker, Friedrich	Zehn Jahre öffentliche Finanzierungshilfen (Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1960, S. 111)
Carstens, Dieter	Der Bund als Financier (Bad Godesberg 1960)
Colm, G.	Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget (Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, Tübingen 1952)
Domar, E.D.	Capital Expansion, Rate of Growth and Employment (Econometrica, Vol. 14, 1946, S. 137)
Fabricant, Solomon	The Trend of Government Activity in the United States since 1900, (New York 1952)
Fey, Walter	Leistungen und Aufgaben im deutschen Wohnungs- und Siedlungsbau (Berlin 1936, Sonderheft des Instituts für Konjunkturforschung)

Fey, Walter	Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik im Jahre 1954 und seine Finanzierung (Bundesbaublatt 4/1955)
" "	Die Quellen der Wohnungsbaufinanzierung in der Bundesrepublik im Jahre 1959 (Bundesbaublatt 5/1960)
" "	Umfang und Merkmale des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik im Jahre 1959 (Bundesbaublatt 6/1960)
Fleming, Günter	Vergleichende Untersuchung über die private und staatliche Kapitalbildung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Länder Kanada, USA, Großbritannien, Schweden, Norwegen und die Bundesrepublik Deutschland (Kiel 1957, Dissertation)
Föhl, Carl	Kredit (II) (Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 6. Band, Stuttgart 1959)
Grunau, Joachim	Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung (Tübingen 1951)
Grünig, Ferdinand	Der volkswirtschaftliche Wachstumsprozeß in empirischer Sicht (Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1955, H. 1, S. 36)
" "	Die Rolle der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Konjunkturbeobachtung (Konjunkturpolitik,1958, S. 294)
" "	Versuch einer Vermögensrechnung der Deutschen Bundesrepublik (Berlin 1958, Sonderheft des DIW)
Haavelmo, Trygve	Multiplier Effects of a Balanced Budget (Econometrica, Vol. 13, 1945, S. 311)
Haller, Heinz	Finanzpolitik (Tübingen 1957)

Haller, Heinz	Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1960, S. 47)
Hansen, Bent	The Economic Theory of Fiscal Policy (London)
Hansen, Bent/ Mutén, Leif	Das Finanz- und Steuersystem Schwedens (Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Band, Tübingen 1958)
Haussmann, Frederick	Die öffentliche Hand in der Wirtschaft (München 1954)
Heinig, Kurt	Haushalt-Fibel (Bad Wörishofen 1953)
Hensen, Hartmut	Die Konzentration bei den Trägern der sozialen Sicherung (Die Konzentration in der Wirtschaft, 1. Band, Berlin 1960)
Herrmann, Kurt A.	Die Konzentration der öffentlichen Aufgaben (Die Konzentration in der Wirtschaft, 1. Band, Berlin 1960)
Hoffmann, Walter G.	Vollbeschäftigung als Problem der wachsenden Wirtschaft (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1951)
Jecht, Horst	Finanzpolitik und Kapitalbildung (Tübingen 1958)
Jostock, Paul	Zur Frage des Ausgleichs von Konjunkschwankungen durch zeitliche Verlagerung öffentlicher Ausgaben (Beiträge zur empirischen Konjunkturforschung, Berlin 1950)
Kessler, Hans	Die staatliche Kapitalbildung (Winterthur 1954)
Kirsten, Karl	Gemeindefinanzen (Siegburg 1954)

Knodel, Heinz	Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Finanzpolitik (Heidelberg 1950, Dissertation)
Knüsli, Mario	Die preisliche Grenze der expansiven Beschäftigungspolitik (Bern 1949)
Kolms, Heinz	Finanzwissenschaft I (Berlin 1959)
Koulis, Johannes	Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung (Frankfurt/Main 1948)
Koyck, Leen M./ Kuhlo, Karl C.	Das Sachkapital in der Produktionsfunktion und die Kapitalkoeffizienten (Ifo-Studien 1958, S. 115)
Krelle, Wilhelm	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich input-output-Analyse mit Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland (Berlin 1959)
Krengel, Rolf	Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik von 1924 bis 1956 (Berlin 1958, Sonderheft des DIW)
" "	Zur Berechnung der Produktionsfunktion, insbesondere des marginalen Kapitalkoeffizienten (Ifo-Studien 1958, S. 111)
Kronenberg, Friedrich	Die Beeinflussung der Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland durch finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere durch Subventionen zur Vermögensbildung (Münster 1960, Dissertation)
Kühn, Alfred	Investitionen, Investitionsfinanzierung und Wirtschaftswachstum in West-Berlin (Berlin 1960, Sonderheft des DIW)
Kullmer, Lore	Zeitwahl und administrativer Vollzug als Probleme einer konjunkturorientierten Finanzpolitik (Finanzarchiv 1960, S. 384)

La Roche, Charles	Beschäftigungspolitik in der Demokratie (Zürich 1947)
Laufenburger, H.	Finances Comparées (Paris 1957)
Leist, Klaus	Investitionen und Sozialstruktur in Westdeutschland (Zürich 1956)
Liefmann-Keil, Elisabeth	Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben (Finanzarchiv 1958/59, S. 219)
Littmann, Konrad	Öffentliche Ausgaben und Konzentration (Die Konzentration in der Wirtschaft, 1. Band, Berlin 1960)
" "	Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik (Finanzarchiv 1959, S. 367)
" "	Über einige Zwangsläufigkeiten der Vermögensverteilung in der Marktwirtschaft (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1957, S. 205)
" "	Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung (Köln 1957)
" "	Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzung der Steuerpolitik (Finanzarchiv 1953/54, S. 531)
Lucadou, Emil von	Antizyklische Bautätigkeit - eine Utopie (Der Volkswirt 1960, S. 2372)
" " "	Struktur und Probleme des Bauhauptgewerbes (Wiesbaden 1960)
Maier, Anton	Die Rolle der öffentlichen Hand in der Geld- und Kreditpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (München 1955)
Masoin, Maurice	Die öffentlichen Ausgaben (Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Band, Tübingen 1952)

Neumark, Fritz	Alte und neue Probleme der Finanzwissenschaft (Finanzarchiv 1955/56, S. 1)
" "	Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung (Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band, Tübingen 1952)
" "	Schleichende Inflation und Fiskalpolitik (Kiel 1959)
" "	Wo steht die Fiscal Policy heute? (Finanzarchiv 1959, S. 46)
" "	Grundlagen und Hauptprobleme der Finanzpolitik (Finanzarchiv 1957/58, S. 312, Besprechung von Haller: Finanzpolitik)
Pehl, Günter	Möglichkeiten und Probleme antizyklischer Finanzpolitik (Gewerkschaftliche Monatshefte, Mai 1960, S. 273)
Rohmann, Herbert	Die Entwicklungstendenzen des Finanzsystems im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland von 1871 bis zur Gegenwart (Bonn 1955, Dissertation)
Sauermann, Heinz	Kapitalbildung und Kapitalverwendung im volkswirtschaftlichen Wachstumsprozeß (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1953)
Saunders, C.T.	Staatliche Wirtschaftspolitik und kurzfristige Konjunkturschwankungen (Konjunkturpolitik, 1958, S. 266)
Schmölders, Günter	Finanzpolitik (Berlin 1955)
"	Finanzpolitik oder "Fiscal Policy"? (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1959, S. 415)

Schneider, Erich	Der gegenwärtige Stand der Theorie der Beschäftigung (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1951)
" "	Einführung in die Wirtschaftstheorie I (Tübingen 1960)
" "	Einführung in die Wirtschaftstheorie III (Tübingen 1961)
" "	Zur Frage der Wirkung finanzpolitischer Maßnahmen auf die wirtschaftliche Aktivität (Finanzarchiv 1944, S. 277)
von Spindler/ Becker/ Starke	Die Deutsche Bundesbank (Stuttgart 1960)
Stolper, Gustav	Die Deutsche Wirtschaft von 1870 bis 1940 (Stuttgart 1950)
Stüper, Karl Heinz	Die Stellung der öffentlichen Investitionen im System der kapitalistischen Wirtschaft (Münster 1957, Dissertation)
Tautscher, Anton	Die öffentliche Wirtschaft (Berlin 1953)
Terhalle, Fritz	Das Finanz- und Steuersystem in der Bundesrepublik Deutschland (Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Band, Tübingen 1958)
Tinbergen, Jan Stuvel	Das Nationalbudget (Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band, Tübingen 1952)
Timm, Herbert	Bemerkungen zum multiplikativen Effekt eines wachsenden ausgeglichenen Budgets (Finanzarchiv 1957/58, S. 1)
Timmke, Harald	Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland (Kiel 1957, Dissertation)

Vialon, Karl Friedrich	Haushaltsrecht (Berlin 1959)
Vogt, Winfried	Einige Unklarheiten in der Diskussion über die Multiplikatorwirkung eines ausgeglichenen Budgets (Weltwirtschaftliches Archiv, Band 85, S. 55)
Wacke, Gerhard	Das Finanzwesen in der Bundesrepublik (Tübingen 1950)
Werlé, Eduard	Öffentliche Investitionen und Wirtschaftswachstum (Konjunkturpolitik, 1960, S. 204)
Wissler, A.	Der Stand der Konjunkturforschung (Berlin 1951, Sonderheft des DIW)
Wobser, Erhard	Der Umfang der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und ihr Anteil am Sozialprodukt (Bonn 1956, Dissertation)

ohne Verfasser

Titel

Anlagevermögen und Nettoinvestitionen an Straßenbauten in der Bundesrepublik Deutschland (Wochenberichte des DIW, 1957, Nr. 11, S. 45)

Die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Versorgungsbetriebe seit der Währungsreform (Wochenberichte des DIW, 1958, Nr. 36, S. 141)

Die Bundespost im Wirtschaftsablauf (Wochenberichte des DIW, 1956, Nr. 15, S. 59)

Die Entwicklung des Anlagevermögens und der Investitionen der Deutschen Bundesbahn (Wochenberichte des DIW, 1957, Nr. 36, S. 143)

Die Entwicklung von Anlageinvestitionen und Anlagevermögen des Verkehrs im Jahre 1957 (Wochenberichte des DIW, 1959, Nr. 14, S. 55)

Die Investitionen auf sozialem und kulturellem Gebiet in der Bundesrepublik von 1949 bis 1957 (Wochenberichte des DIW, 1959, Nr. 48, S. 191)

Die öffentlichen Investitionen im Bundesgebiet nach der Währungsreform (Wochenberichte des DIW, 1957, Nr. 5, S. 19)

Öffentliche Haushalte und Wirtschaftsentwicklung im Bundesgebiet (Wochenberichte des DIW, 1954, Nr. 7, S. 27)

Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik (Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement, Basel 1956)

Public Investment and Full Employment (International Labour Office, Genf 1954)

Schlußbericht über die Abwicklung des 300 Millionen DM-Arbeitsbeschaffungsprogramms der Bundesregierung (Bundesminister für Arbeit, Bonn 1952)

A System of National Accounts and Supporting Tables (UN, New York, 1953)

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung für die Bundesrepublik (Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1957, S. 258)

Zur Entwicklung der Investitionen im Straßenbau (Wochenberichte des DIW, 1957, Nr. 39, S. 158)

Zur Stellung der Deutschen Bundesbahn innerhalb der Volkswirtschaft (Wochenberichte des DIW, 1957, Nr. 14, S. 57)

Periodische Veröffentlichungen

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung

Monats- und Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbank

Statistische Jahrbücher für das Deutsche Reich bzw. die Bundesrepublik Deutschland

Statistik des Deutschen Reichs, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaft und Statistik sowie weitere Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes

Wirtschaftskonjunktur (Herausgeber: Ifo-Institut)

Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen, Finanzbericht 1961

Vierteljahreshefte zur Konjunktur- bzw. Wirtschaftsforschung

Lebenslauf

Am 17. September 1930 wurde ich in Duisburg als Sohn der Eheleute Heinrich und Elisabeth Horn geboren. Mein Vater war kaufmännischer Angestellter.
Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.
Ostern 1952 erhielt ich das Reifezeugnis des naturwissenschaftlichen Leibniz-Gymnasiums in Duisburg-Hamborn.

Vom Sommersemester 1952 bis zum Ende des Sommersemesters 1955 studierte ich an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main Betriebswirtschaft und legte dort am 25. 7. 1955 nach 7 Semestern die kaufmännische Diplomprüfung ab. An der Universität Münster studierte ich als Doktorand vom Sommersemester 1960 bis zum Sommersemester 1962.

Von Ende 1955 bis Anfang 1959 war ich bei einem mittleren Unternehmen der Stahlverarbeitung im Siegerland tätig, und zwar zunächst ein Jahr als Volontär in den verschiedenen Abteilungen, sodann als Direktionsassistent. Anschließend verbrachte ich ein Jahr in Sao Paulo, Brasilien, als Leiter der kaufmännischen Abteilung eines kleineren Stahlbau-Unternehmens. Anfang 1960 bis Ende 1962, also während meiner Doktorandenzeit, war ich Leiter der Abteilung Organisation und Lochkarten bei einer größeren stahlverarbeitenden Aktiengesellschaft in Brackwede. Seit 1. Dezember 1962 bin ich Vorstandsassistent bei einem Konzern der Stahlerzeugung und -verarbeitung.